

Artículo 15. Derecho de reunión

Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho solo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.

Artículo 16. Libertad de asociación

1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.
2. El ejercicio de tal derecho solo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.
3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

Bibliografía

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Casos contenciosos

Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C n.º 72. En adelante: Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*. FRC. 2001.

Corte IDH. *Caso Huilca Tecse vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de marzo de 2005. Serie C n.º 121. En adelante: Corte IDH. *Caso Huilca Tecse vs. Perú*. FRC. 2005.

Corte IDH. *Caso Cantoral Huamani y García Santa Cruz vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de julio de 2007. Serie C n.º 167. En adelante: Corte IDH. *Caso Cantoral Huamani y García Santa Cruz vs. Perú*. EPFRC. 2007.

Corte IDH. *Caso Kawas Fernández vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C n.º 196. En adelante: Corte IDH. *Caso Kawas Fernández vs. Honduras*. FRC. 2009.

Corte IDH. *Caso Escher y otros vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de julio de 2009. Serie C n.º 200. En adelante: Corte IDH. *Caso Escher y otros vs. Brasil*. EPFRC. 2009.

Corte IDH. *Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C n.º 213. En adelante: Corte IDH. *Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*. EPFRC. 2010.

Corte IDH. *Caso López Lone y otros vs. Honduras*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C n.º 302. En adelante: Corte IDH. *Caso López Lone y otros vs. Honduras*. EPFRC. 2015.

Opiniones consultivas

Corte IDH. *La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A n.º 5. En adelante: Corte IDH. Opinión Consultiva OC-5/85. *La colegiación obligatoria de periodistas*. 1985.

Corte IDH. *La expresión "Leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-6/86 de 9 de mayo de 1986. Serie A n.º 6. En adelante: Corte IDH. Opinión Consultiva OC-6/86. *La expresión "Leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. 1986.

Corte IDH. *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-10/89 de 14 de julio de 1989. Serie A n.º 10. En adelante: Corte IDH. Opinión Consultiva OC-10/89. *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. 1989.

Corte IDH. *Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el sistema interamericano de derechos humanos (Interpretación y alcance del artículo 1.2, en relación con los artículos 1.1., 8, 11.2., 13, 16, 21, 24, 25, 29, 30, 44, 46, y 62.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del artículo 8.1. A y B del Protocolo de San Salvador)*. Opinión Consultiva OC-22/16 de 26 de febrero de 2016. Serie A n.º 22. En adelante: Corte IDH. Opinión Consultiva OC-22/16. *Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el sistema interamericano de derechos humanos*. 2016.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CIDH. *Caso Comadres vs. El Salvador*. Informe n.º 13/96, Caso 10.948, 1 de marzo de 1996.

CIDH. *Caso Dianna Ortiz vs. Guatemala*. Informe n.º 31/96, Caso 10.526, 6 de septiembre de 1996.

CIDH. *Caso Gómez López vs. Guatemala*. Informe n.º 29/96, Caso 11.303, 16 de octubre de 1996.

CIDH. *Caso Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz vs. México*. Informe n.º 49/99, Caso 11.610, 13 de abril de 1999.

CIDH. Informe Anual 1998, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 6 rev., 16 de abril de 1999.

CIDH. Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.116, Doc. 5 rev. 1 corr., Washington, 22 de octubre 2002.

CIDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku y sus Miembros vs. Ecuador*. Informe n.º 62, 13 de octubre de 2004.

CIDH. Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006.

CIDH. Informe Anual 2006, Capítulo IV, Desarrollo de los derechos humanos en la región, Cuba, Derechos Laborales y Libertad Sindical.

CIDH. Informe sobre Democracia y Derechos Humanos en Venezuela, OEA/ Ser. L /V/II., Doc. 54, 30 de diciembre de 2009.

CIDH. Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2009.

CIDH. Comunicado de Prensa 35/09. CIDH condena hechos de violencia en Perú, 8 de junio de 2009.

CIDH. Comunicado de Prensa 65/09. CIDH condena uso excesivo de la fuerza en represión de las manifestaciones en Honduras, 22 de septiembre de 2009.

CIDH. Comunicado de Prensa 87/11. CIDH manifiesta preocupación por violencia contra protestas estudiantiles en Chile, 6 de agosto de 2011.

CIDH. Comunicado de Prensa 108/11. CIDH urge a garantizar la integridad física y seguridad de manifestantes en Bolivia, 17 de octubre de 2011.

CIDH. Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas, 2011.

Sentencias, resoluciones y decisiones emitidas por otros tribunales internacionales

Tribunal Europeo de Derechos Humanos

TEDH. *Caso Sidiropoulos vs. Grecia*, 10 de julio de 1998.

TEDH. *Caso Rekvényi vs. Hungría*, 20 de mayo de 1999.

TEDH. *Caso Stankov y United. Macedonian Organisation Ilinden vs. Bulgaria*, 13 de febrero de 2003.

Sentencias emitidas por cortes y tribunales nacionales

España

Tribunal Constitucional de España. Sentencia n.º 85/1988, 28 de abril de 1988, recaída en el Recurso de Amparo n.º 942/1987.

Tribunal Constitucional de España. Sentencia n.º 66/1995, 8 de mayo de 1995.

Tribunal Constitucional de España. Sentencia n.º 195/2003, 27 de octubre de 2003.

Colombia

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-265 de la Corte Constitucional, M. P. Alejandro Martínez Caballero, 2 de junio de 1994.

Documentos adoptados en el seno de organizaciones internacionales

Consejo de Europa

Comisión Europea de Derechos Humanos. Decisión sobre admisibilidad, *Rassemblement Jurassien vs. Suiza*, Petición n.º 8191/78, decisión del 10 de octubre de 1979.

Organización de los Estados Americanos

OEA. Conferencia Especializada en Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969. Actas y Documentos OEA/Ser.K/XVI/1.2.

Organización Internacional del Trabajo

OIT. Convenio n.º 11, relativo a los derechos de asociación y de coalición de los trabajadores agrícolas (agricultura), 1921.

OIT. Convenio n.º 84, relativo al derecho de asociación y a la solución de los conflictos de trabajo en los territorios no metropolitanos, 1947.

OIT. Convenio n.º 87, relativo a la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948.

OIT. Convenio n.º 98, relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949.

OIT. Convenio n.º 141, relativo a las organizaciones de trabajadores rurales y su función en el desarrollo económico y social, 1975.

OIT. Convenio n.º 151, relativo a la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública, 1978.

OIT. *La Libertad Sindical: Manual de Educación Obrera*. 2ª ed. revisada, Ginebra, 1988.

OIT. *La Libertad Sindical: Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*. 3ª ed., Ginebra, 1985.

OIT. *Libertad Sindical y Negociación Colectiva*. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución de la OIT). 81ª reunión, Informe III, Ginebra, 1994.

OIT. *La Libertad Sindical: Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*. 4ª ed. revisada, Ginebra, 1996.

OIT. *La Libertad Sindical: Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*. 5ª ed. revisada, Ginebra, 2006.

Organización de las Naciones Unidas

Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana, Cuba, 7 de septiembre de 1990.

Consejo DHONU. Resolución A/HRC/RES/15/21. Derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación, 30 de septiembre de 2010.

Consejo DHONU. Resolución A/HRC/25/L.20. La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas". 25º Periodo de Sesiones, 24 de marzo de 2014.

Consejo DHONU. Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai. A/HRC/29/25, 28 de abril de 2015.

Referencias académicas

O'DONELL, D. *Derecho Internacional de los Derechos Humanos: Normativa, jurisprudencia y doctrina de las sistemas universal e interamericano*. Oficina en Colombia del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Bogotá, 2004.

DRZEEWCKI, K. *El derecho al trabajo y los derechos en el trabajo*. Escuela Nacional Sindical, Medellín, septiembre de 1996.

KRSTICEVIC, V. "La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano", en Yamín, A. *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en América Latina. Del invento a la herramienta*. Plaza y Valdés, Ciudad de México, 2006.

TOCQUEVILLE, A. *La democracia en América*. Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

SARTHOU, H. "Perspectivas del derecho colectivo del trabajo", en *Revista Derecho Laboral*, n.º 123, t. XXIV, Montevideo, 1981.

Otras referencias no académicas

Comisión Andina de Juristas. *Protección de los Derechos Humanos, Definiciones Operativas*. Lima, 1997.

O'DONELL, D. *Protección Internacional de los Derechos Humanos*. 2ª ed. Comisión Andina de Juristas, Lima, 1989.

Contenido

1. Introducción	446
2. El derecho de reunión	448
2.1. Cuestiones generales.....	450
2.2. El contenido normativo de la libertad de reunión	453
2.3. Estándares de la OIT sobre la libertad sindical	454
2.4. Limitaciones al ejercicio del derecho a la libertad de reunión.....	458
3. El derecho de asociación	463
3.1. Cuestiones generales.....	468
3.2. El contenido normativo del derecho de asociación	469
3.3. Limitaciones al ejercicio del derecho de asociación	475

1. Introducción

Alexis de Tocqueville escribió:

después de la libertad de obrar solo, la más natural del hombre es la de combinar sus esfuerzos con los de sus semejantes y obrar en común. El derecho de asociación me parece tan inalienable por su naturaleza como la libertad individual. El legislador no puede querer destruirlo sin atacar a la sociedad misma.¹

Ciertamente, el derecho de reunión constituye un presupuesto indispensable para consumir esa combinación de esfuerzos a la que alude Alexis de Tocqueville, en la medida en que opera como cauce para el ejercicio de otros derechos como la libertad de expresión o los derechos políticos y sindicales. En efecto, el derecho de reunión forma parte del contenido esencial del derecho de asociación, incluyendo el derecho de asociación sindical y el de huelga. De ahí, que la libertad de reunión y el derecho de asociación con fines pacíficos no solo se encuentren íntimamente interrelacionados, sino que hayan adquirido una importancia sustancial, tanto en el ámbito nacional como el internacional, para el desarrollo y fortalecimiento de sociedades inclusivas y democráticas.

Lo anterior queda demostrado no solo por el destacado y amplio reconocimiento que ambos derechos tienen en el acervo del derecho internacional de los derechos humanos, sino por el creciente interés que la protección de los mismos suscita entre la comunidad internacional. En este último ámbito, el 1 de mayo de 2011 se nombró a Maina Kiai como primer Relator Especial sobre el derecho de libertad de reunión y asociación.²

¹ Tocqueville, A. *La democracia en América*. Fondo de Cultura Económica, México, 2003, pp. 209-210.

² El 30 de septiembre de 2010, el Consejo DHONU aprobó la Resolución 15/21 mediante la cual designó un Relator Especial en los Derechos de Libertad de Reunión y de Asociación, encargado, entre otras funciones, de recabar toda la información pertinente sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas en todas sus manifestaciones; solicitar y recibir información de los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales, los interesados pertinentes y cualesquiera otras partes con conocimiento en la materia, a fin de promover y proteger el derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas, y responder a la información recibida; y denunciar las violaciones, donde quiera que tengan lugar, del derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas, así como los incidentes de discriminación, amenazas de empleo o empleo de la fuerza, acoso, persecución, intimidación o represalias contra personas que ejerzan ese derecho, y poner en conocimiento del Consejo y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos las situaciones de especial gravedad. Los relatores especiales son expertos independientes nombrados por el Consejo DHONU para examinar e informar de la situación de un país o de un tema específico de derechos humanos, ejercen el cargo a título honorario, no forman parte del personal de la ONU ni perciben un sueldo por el desempeño de su mandato, y son parte de los procedimientos especiales del Consejo DHONU. El cargo del Sr. Kiai culminó en abril de 2017, a partir del 1 de mayo de 2017 Annalisa Ciampi, de nacionalidad italiana, es la Relatora Especial en los Derechos de Libertad de Reunión y de Asociación.

En lo que toca a nuestra región cabe destacar que prácticamente todos los países de América han integrado en sus constituciones el reconocimiento del derecho de asociación, incluyendo el derecho de organizarse en partidos políticos, bien sea de manera exclusiva o en forma conjunta con los derechos de reunión y de manifestación³.

La CIDH ha delineado que:

los derechos a la libertad de reunión y asociación han sido ampliamente reconocidos como derechos civiles individuales sustanciales que brindan protección contra la interferencia arbitraria del Estado cuando las personas deciden asociarse con otras, y son fundamentales para la existencia y el funcionamiento de una sociedad democrática.⁴

[...]

[l]a protección de tales derechos puede comportar no solo la obligación del Estado de no interferir con el ejercicio del derecho de reunión o asociación, sino requerir, en ciertas circunstancias, medidas positivas de parte del Estado para asegurar el ejercicio efectivo de la libertad, por ejemplo, protegiendo a los participantes de una manifestación contra la violencia física por parte de personas que puedan sostener opiniones opuestas.⁵

En cuanto a la jurisprudencia contenciosa y/o consultiva de la Corte IDH, es menester indicar que esta ha sido más bien escueta en su función de precisar y definir el contenido del derecho de reunión, aunque cabe reconocer que ha logrado desarrollos más amplios, como se verá más adelante, respecto del derecho de asociación.

El hecho de que los derechos de reunión y asociación no hayan sido objeto recurrente de los pronunciamientos de los órganos de control del SIDH, empero, no nos debería llevar a considerar que ello tiene por causa una improbable ausencia de violaciones en este campo. Esta situación parece responder, más bien, a la especial gravedad que se constata respecto de otros tipos de violaciones a los derechos humanos, tales como el derecho a la vida y la integridad de las personas, lo que históricamente ha marcado las prioridades del SIDH.

A lo anterior puede sumarse el que hecho de que, tal como lo indicó en su cuarto informe el Relator Especial, Maina Kiai, al referirse al ejercicio de los derechos de asociación y reunión pacífica por los defensores de los recursos naturales:

de los numerosos casos de violación de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación denunciados, relativamente pocos han sido objeto de investigaciones minuciosas y han dado lugar al enjuiciamiento de los autores. En cambio, sigue aumentando el número de detenciones y causas abiertas por delitos presuntamente cometidos en el transcurso del ejercicio legítimo de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación.⁶

En lo que sigue, se desarrollará secuencialmente, en primer lugar, el alcance y características de la libertad de reunión y del derecho de asociación pacífica protegidos por los artículos 15 y 16 de la CADH, tal como estos derechos han sido recepcionados en los instrumentos interamericanos y otros

3 La Constitución de Argentina en su artículo 14; la de Bolivia en sus artículos 7.c y 222; la de Brasil en sus artículos 5 (numeral XVI) y 17; la de Chile en sus artículos 1 y 19 (numerales 13 y 15); la de Colombia en sus artículos 37, 38 y 107; la de Costa Rica en sus artículos 25 y 26; la de Cuba en sus artículos 7 y 54; la de Ecuador en su artículo 23 (numeral 19); la de El Salvador en sus artículos 7 y 72 (numeral 2); la de Estados Unidos en su Primera Enmienda de 1791; la de Guatemala en sus artículos 33, 34 y 223; la de Honduras en sus artículos 78 y 79; la de México en su artículo 9; la de Nicaragua en su artículo 54; la de Panamá en sus artículos 38 y 39; la de Paraguay en sus artículos 32 y 42; la de Perú en su artículo 2 (numerales 12 y 13); la de República Dominicana en su artículo 8 (numeral 7); la de Uruguay en sus artículos 38 y 39; y la de Venezuela en sus artículos 52, 53 y 58.

4 CIDH. Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.116, Doc. 5 rev. 1 corr., Washington, 22 de octubre de 2002, párr. 359.

5 *Idem*.

6 Consejo DHONU. Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai. A/HRC/29/25, 28 de abril de 2015, párr. 33.

instrumentos convencionales que hacen parte del sistema internacional de protección de los derechos humanos. En segundo lugar, se desarrollará su contenido específico destacando, cuando corresponda, aquellos aspectos que ambos derechos comparten en común, lo mismo que, finalmente, las restricciones de las que ambos pueden ser objeto. Para el tratamiento de dichas temáticas, apelaremos, cuando corresponda, al acervo doctrinario y la jurisprudencia de otros órganos del sistema internacional de protección de los derechos humanos, así como a decisiones de tribunales de justicia internos que contribuyan a desarrollar mejor estos contenidos.

2. El derecho de reunión

El derecho de reunión se encuentra reconocido en una amplia gama de instrumentos internacionales de derechos humanos, tanto de carácter universal como regional. De hecho, la DADDH,⁷ fue uno de los primeros tratados en reconocer en su artículo XXI el derecho de toda persona a reunirse pacíficamente con otras,⁸ “en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole”.

El contenido de este artículo de la DADDH coincide con el artículo 20 de la DUDH, aprobada siete meses después, que reconoce en su numeral 1 el derecho de toda persona a la libertad de reunión, precisando que su alcance —como en el instrumento interamericano— se limita solo a reuniones de naturaleza pacífica. A lo que agrega, que “[n]adie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación”.

En el ámbito del sistema universal de protección de los derechos humanos, el PIDCP reconoce este mismo derecho en su artículo 21, destacando que su ejercicio:

solo podrá ser objeto de restricciones previstas conforme a la ley, y que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública, del orden público o para proteger la salud o la moral pública o los derechos y las libertades de los demás.

En el mismo sentido, la Asamblea General de la ONU ha reiterado que tanto el derecho de reunión como el de asociación:

pueden estar sujetos a ciertas limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática en razón de la seguridad nacional o la integridad de la población, el

7 La DADDH contiene y define los derechos humanos esenciales a los que se refiere la Carta de la OEA; de acuerdo con la Corte IDH, “no se puede interpretar y aplicar la Carta de la Organización en materia de derechos humanos, sin integrar las normas pertinentes de ella con las correspondientes disposiciones de la Declaración, como resulta de la práctica seguida por los órganos de la OEA.” Corte IDH. Opinión Consultiva OC-10/89. *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. 1989, párr. 43.

8 Como antecedente relevante en el reconocimiento internacional del derecho de asociación, cabe destacar que un artículo sobre este derecho fue incluido tempranamente en la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, también conocida como la Declaración de los Derechos Sociales del Trabajador que fue aprobada en el mes de mayo de 1947. El texto de dicho artículo rezaba del siguiente modo: “[l]os trabajadores y empleadores sin distinción de sexo, raza, credo o ideas políticas, tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa de sus respectivos intereses, formando asociaciones profesionales o sindicatos, que, a su vez, puedan federarse entre sí. Estas organizaciones tienen derecho a gozar de personería jurídica y a ser debidamente protegidas en el ejercicio de sus derechos. Su suspensión o disolución no puede imponerse sino en virtud de procedimiento judicial adecuado. Las condiciones de fondo y de forma que se exijan para la constitución y funcionamiento de las organizaciones profesionales y sindicales no deben coartar la libertad de asociación. La formación, funcionamiento y disolución de federaciones y confederaciones estarán sujetos a las mismas formalidades prescritas para los sindicatos. Los miembros de las directivas sindicales, en el número que fije la respectiva ley, y durante el período de su elección y mandato, no podrán ser despedidos, trasladados de empleo, ni desmejorados en sus condiciones de trabajo, sino por justa causa, calificada previamente por la autoridad competente”. Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, artículo 46. La Carta fue adoptada en Río de Janeiro, Brasil, en 1947.

orden público, la protección de la salud o de la moral públicas o la protección de los derechos y libertades de los demás.⁹

La CADH, por su parte, protege el derecho de reunión pacífica en su artículo 15 y especifica que, además de ser pacíficas, las reuniones protegidas en el instrumento convencional deben llevarse a cabo “sin armas”. El mismo artículo enumera, asimismo, las condiciones bajo las cuales puede admitirse una restricción del derecho a la libertad de reunión que son, esencialmente, las mismas que las ya indicadas en el PIDCP.

En el ámbito europeo, el derecho de reunión se encuentra protegido por el artículo 11 del CEDH, instrumento jurídico que a través de dos numerales establece, por un lado, que “[t]oda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación, incluido el derecho de fundar, con otras, sindicatos y de afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses”, y por otro lado que:

el ejercicio de estos derechos no podrá ser objeto de otras restricciones que aquellas que, previstas por la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades ajenos.¹⁰

El artículo 15 de la CDN reconoce los derechos de los niños “a la libertad de asociación y a la libertad de celebrar reuniones pacíficas” (numeral 1), sin que puedan imponerse restricciones al ejercicio de estos derechos “diferentes de las establecidas de conformidad con la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional o pública, el orden público, la protección de la salud y la moral públicas o la protección de los derechos y libertades de los demás”.

La CIEFDR, por su parte, demanda a los Estados en su artículo 5.ix prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas, garantizando el derecho de todas las personas a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de, entre otros derechos, de los de libertad de reunión y asociación pacíficas.

El inciso a) del artículo 5 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos (1998) hace también referencia al derecho de reunión; y establece que, a fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, en el plano nacional e internacional, entre otros, “a reunirse o manifestarse pacíficamente”.¹¹

En cuanto a su ámbito de protección subjetiva, el artículo 15 de la CADH –en sintonía con todas las normas citadas– garantiza el derecho de reunión a todas las personas, sin que sea admisible una matización relativa a la nacionalidad de estas. Así pues, puede inferirse que la protección otorgada al derecho de reunión incluye también la protección del que en este ámbito portan los extranjeros residentes en los Estados partes de la CADH. Reforzando esta prescripción, el artículo 26.1.a de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990) demanda que los Estados garanticen el derecho de los trabajadores migratorios y sus familiares a “participar en las reuniones y actividades de los sindicatos o de cualesquiera otras asociaciones establecidas conforme a la ley, con miras a proteger sus intereses económicos, sociales, culturales y de otra índole, con sujeción solamente a las normas de la organización pertinente”. En el numeral 2 del mismo artículo se agrega que el ejercicio de este derecho solo puede estar sujeto “a las restricciones

9 Consejo DHONU. Resolución A/HRC/RES/15/21. Derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación. Aprobada el 30 de septiembre de 2010, párr. 4.

10 La misma norma indica que dicho artículo “no prohíbe que se impongan restricciones legítimas al ejercicio de estos derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la administración del Estado”.

11 La Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos fue adoptada mediante la Resolución 53/144, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 8 de marzo de 1999.

previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o el orden público o para proteger los derechos y libertades de los demás”.¹²

De manera más reciente, el Consejo DHONU, reafirmando los propósitos y principios de la Carta de la ONU y de la DUDH, así como recordando los tratados internacionales de derechos humanos en la materia (en particular el PIDCP y el PIDESC), y los instrumentos regionales pertinentes de derechos humanos, aprobó el 24 de marzo de 2014 la resolución sobre “la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas”, mediante la cual declaró enfáticamente que las manifestaciones pacíficas pueden contribuir al pleno disfrute de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.¹³

Como se ve, las normas internacionales citadas conceden una vasta amplitud al derecho de reunión y establecen un catálogo de criterios limitadores, cuyo objeto es que el derecho solo pueda verse afectado por restricciones compatibles con las necesidades de una sociedad democrática, en orden a la protección de los demás bienes y derechos convencionalmente protegidos, y de modo que todo límite que se imponga a su ejercicio responda a razones objetivas y resulte proporcional al fin perseguido.

2.1. Cuestiones generales

El derecho de reunión es considerado un derecho civil y político, y puede ser definido como la facultad de toda persona de congregarse junto a otras, en un lugar determinado, temporal y pacíficamente, y sin necesidad de autorización previa, con el propósito compartido de exponer y/o intercambiar libremente ideas u opiniones, defender sus intereses o acordar acciones comunes. *Constituye una manifestación de la vocación asociativa del ser humano y un reflejo de los procesos de interacción humana.* La *intención* y el *propósito* que convoca a quienes se reúnen constituyen, además, los elementos primordiales que distinguen a la reunión de una coincidencia accidental de personas.¹⁴

La vigencia del derecho de reunión resulta esencial para el pleno goce tanto de los derechos civiles y políticos como de los derechos económicos, sociales y culturales, y constituye una parte inseparable e inherente de la dignidad humana. Conlleva el reconocimiento del pluralismo inherente a toda sociedad democrática; y, al mismo tiempo, el derecho de toda persona y grupo de personas a expresar con libertad sus propias opiniones, su derecho de transmitir las a otras personas, escuchar las ajenas y obrar en consecuencia.

Al hablar del derecho de reunión, suelen englobarse dos modalidades de este: la *reunión* propiamente dicha, que es de carácter estático, ya sea que se celebre en un establecimiento abierto o cerrado, en cuyo caso la participación de las personas debe ser completamente voluntaria y estar libre de coacciones; y la *manifestación*, de carácter dinámico por esencia, que se celebra usualmente en las vías públicas y, normalmente, implica personas que se desplazan igualmente de forma voluntaria y sin coacciones, con la finalidad principal de expresar determinadas opiniones o ideas.

De acuerdo con el Consejo DHONU

las manifestaciones pacíficas pueden darse en todas las sociedades, incluso manifestaciones que sean espontáneas, simultáneas, no autorizadas o restringidas; [...] la participación en

12 Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante resolución 45/158 del 18 de diciembre de 1990, artículo 26.1.a.

13 Consejo DHONU. Resolución A/HRC/25/L.20. 25º periodo de sesiones, 24 de marzo de 2014, sobre la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas.

14 Opinión disidente del Sr. Kurt Herndl, en relación con las observaciones del Comité DHONU, respecto a la Comunicación n.º 412/1990, *Auli Kivenmaa vs. Finlandia*, párr. 27, presentada en Naciones Unidas, *Informe del Comité de Derechos Humanos*, Documentos oficiales de Asamblea General, vol. II. 49º periodo de sesiones, Suplemento n.º 40 (A/49/40), p. 98, y citada en Comisión Andina de Juristas. *Protección de los Derechos Humanos, Definiciones Operativas*. Lima, 1997.

manifestaciones pacíficas puede ser una forma importante de ejercer el derecho a la libertad de reunión pacífica, de expresión y de asociación, y el derecho a participar en la dirección de los asuntos público; [...] y pueden aportar una contribución positiva al desarrollo, el fortalecimiento y la efectividad de los sistemas democráticos, y a los procesos democráticos, en particular las elecciones y los referendos [así como a] contribuir al pleno disfrute de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.¹⁵

El derecho a manifestarse se encuentra, a su vez, íntimamente vinculado a los derechos de expresión y participación política, dado que en una sociedad democrática el espacio público no solo constituye un ámbito de circulación, sino también de participación. Criterio que ha sido desarrollado, entre otros, por el Tribunal Constitucional español en su sentencia 85/1988 del 28 de abril de 1988 al sostener que:

el derecho de reunión ‘es una *manifestación colectiva de la libertad de expresión* ejercitada a través de una asociación transitoria, siendo concebido por la doctrina científica como un derecho individual en cuanto a sus titulares y colectivo en su ejercicio, que opera a modo de técnica instrumental puesta al servicio del intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas o reivindicaciones, constituyendo, por lo tanto, un cauce del principio democrático participativo, cuyos elementos configuradores son, según la opinión dominante, el *subjetivo* –una agrupación de personas–, el *temporal* –su duración transitoria–, el *finalístico* –licitud de la finalidad– y el *real u objetivo* –lugar de celebración– ‘el derecho de reunión es una manifestación colectiva de la libertad de expresión [...] constituyendo por tanto un cauce del principio democrático participativo.¹⁶

Todas las personas deben poder expresar sus quejas o aspiraciones de manera pacífica, entre otras características, mediante manifestaciones públicas, sin temor a represalias o a ser amedrentadas, hostigadas, lesionadas, sexualmente agredidas, golpeadas, detenidas y recluidas de manera arbitraria, torturadas, asesinadas u objeto de desaparición forzada. En este mismo sentido, la CIDH ha señalado que sin el pleno goce de este derecho, difícilmente puede ejercerse la defensa de los derechos humanos y, en consecuencia, los Estados están obligados a asegurar que ningún defensor o defensora sea impedido de reunirse y manifestarse públicamente en forma pacífica, lo cual incluye tanto participar en la conducción de la manifestación, como llevar a cabo la defensa de quienes han participado en ella.¹⁷

Para el caso concreto de la defensa de los recursos naturales (el cual podría extrapolarse a la defensa de otros espacios y derechos), el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de las Naciones Unidas ha señalado que tales derechos:

desempeñan un papel fundamental en la creación de espacios y oportunidades para la participación real y efectiva de la sociedad civil en los procesos de adopción de decisiones en todo el espectro de actividades de explotación de los recursos naturales. Esos derechos contribuyen a fomentar la transparencia y la rendición de cuentas en la explotación de los recursos y son un requisito previo esencial para el objetivo último de garantizar los derechos sustantivos. Los derechos de reunión pacífica y de asociación pueden facilitar un diálogo constructivo, que es necesario habida cuenta de los intereses comunes y, en ocasiones, las prioridades contradictorias inherentes a la explotación de los recursos naturales.¹⁸

15 Consejo DHONU. Resolución A/HRC/25/L.20, *op. cit.*

16 Tribunal Constitucional de España. Sentencia n.º 85/1988, 28 de abril de 1988, recaída en el Recurso de Amparo n.º 942/1987. (énfasis agregado) En el mismo sentido, *ver* sentencias n.º 66/1995, 8 de mayo, FJ 3; n.º 196/2002, 28 de octubre, FJ 4; y n.º 301/2006, 23 de octubre, FJ 2.

17 CIDH. Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, 7 de marzo de 2006, OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 5 rev.1, 7 marzo 2006, párr. 60. Consejo DHONU. Resolución A/HRC/25/L.20, *op. cit.*

18 Consejo DHONU. Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, *op. cit.*

La vigencia de ambas modalidades de ejercicio del derecho de reunión –los derechos de reunión y manifestación– resulta esencial para la existencia de un Estado democrático, en la medida en que posibilita a las personas la libre expresión de sus ideas y opiniones, y en especial las de naturaleza política. Por otra parte, el carácter interdependiente de todos los derechos humanos hace que el derecho de reunión no solo se encuentre estrechamente vinculado al ejercicio de otros derechos, sino que dependa en buena medida de su cabal ejercicio. En particular, se encuentra estrechamente ligado a los derechos a la dignidad humana, a la vida, a la no discriminación, a la igualdad y a las libertades de expresión, asociación y circulación.

En nuestro ámbito hemisférico, la Corte Constitucional de Colombia, ha señalado que “en el constitucionalismo y en la doctrina de los derechos humanos, las libertades de expresión, reunión y asociación forman una trilogía de libertades personales que se constituye además, en prerrequisito de los derechos de participación política”.¹⁹ En similar sentido, la Corte IDH ha destacado esta interrelación poniendo de relieve que el derecho de reunión porta una condición instrumental “en la medida en que apoya el ejercicio de todos los demás derechos fundamentales, permitiendo a los grupos alcanzar los fines que no estén expresamente prohibidos por la ley”.²⁰ De manera análoga, el TEDH, ha destacado dicho carácter instrumental en varias ocasiones. Por ejemplo, en el caso *Rekvényi vs. Hungría*, cuando sostuvo que “la libertad de expresión constituye uno de los medios principales que permite asegurar el disfrute efectivo del derecho a la libertad de reunión y de asociación”.²¹ Igualmente, en el caso *Stankov y United Macedonian Organisation Ilinden vs. Bulgaria*, al afirmar que “la protección de las opiniones y de la libertad de expresarlas constituye uno de los objetivos de la libertad de reunión.”²²

En el caso *López Lone y otros vs. Honduras*, las víctimas eran jueces pertenecientes a la “Asociación Jueces por la Democracia”, la cual había emitido diversos comunicados públicos calificando los hechos relacionados con la destitución del entonces Presidente de Honduras Manuel Zelaya en junio de 2009 como un golpe de Estado, en contradicción con la versión oficial sostenida por la Corte Suprema de Justicia de ese país, quien sustentó que se había tratado de una sucesión constitucional. Los jueces fueron sujetos a procesos disciplinarios, los cuales, de acuerdo con la CIDH, habían sido instaurados con el objeto de sancionar los actos o expresiones que realizaron en contra del golpe de Estado y habían estado plagados “de múltiples irregularidades que afectaron el debido proceso”; la Corte IDH afirmó que:

[previamente] ha[bía] reconocido la relación existente entre los derechos políticos, la libertad de expresión, el derecho de reunión y la libertad de asociación, y que estos derechos, en conjunto, hac[ían] posible el juego democrático.[...] En situaciones de ruptura institucional, tras un golpe de Estado, la relación entre estos derechos resulta[ba] aún más manifiesta, especialmente cuando se ejerc[ía]n de manera conjunta con la finalidad de protestar contra la actuación de los poderes estatales contraria al orden constitucional y para reclamar el retorno de la democracia. [De acuerdo con la Corte IDH] [l]as manifestaciones y expresiones relacionadas a favor de la democracia deb[ía]n tener la máxima protección posible y, dependiendo de las circunstancias, p[odía]n estar vinculadas con todos o algunos de los derechos mencionados.

[...] en momentos de graves crisis democráticas [...] no son aplicables a las actuaciones de los jueces y de las juezas en defensa del orden democrático las normas que ordinariamente restringen su derecho a la participación en política. En este sentido, sería contrario a la propia independencia de los poderes estatales, así como a las obligaciones internacionales del Estado derivadas de su participación en la OEA, que los jueces y juezas no puedan pronunciarse en contra de un golpe de Estado. Por tanto [...] las conductas de las presuntas víctimas por las

19 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-265 de la Corte Constitucional, M. P. Alejandro Martínez Caballero, 2 de junio de 1994.

20 Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*. FRC. 2001, párr. 144. Al hacer referencia a los argumentos expuestos en su demanda por la CIDH.

21 TEDH. *Caso Rekvényi vs. Hungría*, 20 de mayo de 1999, párr. 58.

22 TEDH. *Caso Stankov y United Macedonian Organisation Ilinden vs. Bulgaria*, 13 de febrero de 2003, párr. 85.

cuales les fueron iniciados procesos disciplinarios no p[odía]n considerarse contrarias a sus obligaciones como jueces o juezas y, en esa medida, infracciones del régimen disciplinario que ordinariamente les era aplicable. Por el contrario, [debían] entenderse como un *ejercicio legítimo de sus derechos como ciudadanos a participar en política, la libertad de expresión y el derecho de reunión y de manifestación, según sea el caso de la específica actuación desplegada por cada una de [las] presuntas víctimas*.²³

Del mismo modo que respecto de los demás derechos reconocidos por la CADH, los Estados tienen la obligación general de respetar y garantizar el libre y pleno ejercicio del derecho de reunión a todas las personas que se encuentren sujetas a su jurisdicción, sin ningún tipo de discriminación.²⁴ Si el ejercicio del derecho de reunión no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter en el seno de dichos Estados, los mismos tienen el deber de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectiva dicha libertad.²⁵

2.2. El contenido normativo de la libertad de reunión

En su sentencia en el caso *Escher y otros vs. Brasil*, la Corte IDH señaló que:

el artículo 15 de la C[ADH] consagra el derecho de reunión pacífica y sin armas. A su vez, la libertad de asociación, prevista en el artículo 16 del mismo tratado presupone el derecho de reunión y se caracteriza por habilitar a las personas para crear o participar en entidades u organizaciones con el objeto de actuar colectivamente para la consecución de los más diversos fines, siempre y cuando estos sean legítimos. A diferencia de la libertad de asociación, *el derecho de reunión no implica necesariamente la creación o participación en una entidad u organización, sino que puede manifestarse en una unión esporádica o congregación para perseguir los más diversos fines mientras estos sean pacíficos y conformes con la C[ADH]*.²⁶

Como pudo apreciarse precedentemente, el contenido de este derecho se encuentra recogido en una amplia gama de instrumentos jurídicos internacionales y regionales que, conforme al principio *pro personae*, y la amplitud de los criterios de interpretación de los derechos establecidos por la CADH en su artículo 29²⁷ –los cuales han sido desarrollados progresivamente por la jurisprudencia de la CIDH y Corte IDH– permiten integrar dichas normas para dotar de contenido por vía interpretativa a los derechos protegidos por la CADH, apelando a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trate de reconocer el alcance de dichos derechos; y, en sentido inverso, apelando a la norma o interpretación más restringida cuando se trate de establecer restricciones permanentes al ejercicio de

23 Corte IDH. *Caso López Lone y otros vs. Honduras*. EPFRC. 2015, párrs. 160 y 174. (énfasis agregado y nota al pie de página omitida). En este caso, la Corte IDH enfatizó el contexto de particular gravedad en la alteración del orden democrático en el cual eran analizadas las violaciones.

24 El artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos) establece: “[l]os Estados Partes en esta C[ADH] se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”. Asimismo, *ver* el comentario al artículo 1 a cargo de Ferrer Mac-Gregor y Pelayo.

25 El artículo 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno) establece: “[s]i el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta C[ADH], las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”. De igual manera, *ver* el comentario al artículo 2 a cargo de Ferrer Mac-Gregor y Pelayo.

26 Corte IDH. *Caso Escher y otros vs. Brasil*. EPFRC. 2009, párr. 169. (énfasis agregado)

27 El artículo 29 (normas de interpretación) establece: “[n]inguna disposición de la presente C[ADH] puede ser interpretada en el sentido de: a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la C[ADH] o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella; b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados; c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza”. Asimismo, *ver* el comentario al artículo 29 a cargo de Rodríguez.

los derechos.²⁸ Por ello, al interpretar y aplicar las disposiciones de los instrumentos interamericanos relativos al derecho de reunión es preciso tener en consideración, al mismo tiempo, las obligaciones que los Estados americanos han asumido en virtud de otros tratados de derechos humanos que, en conjunto, instituyen un régimen interrelacionado de protección del derecho que se refuerza mutuamente.

La CIDH ha identificado a este respecto que, históricamente, la falta de cumplimiento a las obligaciones de respeto y garantía del derecho de reunión por parte de los Estados de la región, ha derivado en hechos de violencia generalizada en los que no solo se afecta seriamente el ejercicio de este derecho, sino que también se vulneran los derechos a la vida, la integridad física, la libertad y la seguridad personal de las personas que participan en las manifestaciones de protesta social.²⁹

2.3. Estándares de la OIT sobre la libertad sindical

En la medida en que tanto la Corte IDH como la CIDH han apelado en diversas ocasiones a las decisiones proferidas por otros órganos de supervisión del cumplimiento de los tratados internacionales de derechos humanos para interpretar el contenido de los derechos protegidos por la CADH, creemos importante hacer sucinta referencia en esta ocasión a algunos de los estándares que, respecto al derecho de reunión, ha ido conformando la doctrina elaborada al respecto por la OIT.³⁰

Cabe señalar al respecto que, aunque la normativa de la OIT referida a la libertad sindical no hace referencia expresa al derecho a la libertad de reunión en ninguno de sus convenios relativos a la libertad sindical, sus órganos de control se han encargado de generar un amplio desarrollo de la doctrina relativa al ejercicio del derecho a la libertad de reunión en el ámbito laboral, asumiéndola como un elemento intrínseco de la libertad sindical.

En el sentido señalado, por ejemplo, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT,³¹ ha puesto de relieve que “la libertad de reunión constituye uno de los elementos esenciales de los derechos sindicales”,³² y su Comité de Libertad Sindical (en adelante CLS),³³ ha agregado que el derecho de las organizaciones profesionales a celebrar reuniones en sus

28 En este sentido, *ver* Krsticevic, V. “La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano”, en Yamin, A. *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en América Latina. Del invento a la herramienta*. Plaza y Valdés, Ciudad de México, 2006.

29 CIDH. Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2009.

30 Los órganos del SIDH suelen comparar la CADH con lo dispuesto en otros instrumentos internacionales como medio para poner de relieve aspectos particulares de la regulación de un determinado derecho, señalando que “si a una misma situación son aplicables la C[ADH] y otro tratado internacional, debe prevalecer la norma más favorable a la persona humana,” en Corte IDH. Opinión Consultiva OC-5/85. *La colegiación obligatoria de periodistas*. 1985, párr. 52.

31 Tras la ratificación de un convenio de la OIT, los Estados se obligan a presentar, cada cierto número de años, memorias regulares sobre las medidas que han arbitrado para aplicarlo. La Comisión de Expertos es un órgano jurídico encargado de examinar el grado de aplicación de los convenios y las recomendaciones por parte de los Estados miembros de la OIT. El examen de la Comisión de Expertos se fundamenta en las memorias transmitidas periódicamente por los gobiernos, de conformidad con los formularios de memoria aprobados por el Consejo de Administración de la OIT. La Comisión de Expertos se reúne una vez por año.

32 OIT. *La Libertad Sindical: Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*. 3ª ed., Ginebra, 1985, párr. 140, citado en OIT. *Libertad Sindical y Negociación Colectiva*. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución de la OIT). 81ª reunión, Informe III, Ginebra, 1994.

33 En 1951, la OIT arbitó un procedimiento especial para la violación de los derechos sindicales, el cual le permite intermediar en el caso de violación de los convenios n.º 87 y n.º 98 contra cualquier gobierno, haya ratificado o no los mencionados convenios. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores pueden presentar quejas contra los Estados miembros. El CLS es un comité del Consejo de Administración y está compuesto por un presidente independiente y por tres representantes de los gobiernos, tres de los empleadores y tres de los trabajadores. El CLS examina las denuncias que se le presentan y puede tramitarlas para su examen en la Comisión de Investigación y Conciliación en materia de libertad sindical. Si el CLS acepta el caso, se pone en contacto con el gobierno en cuestión para establecer los hechos, y en caso de concluir que se ha producido una violación de las normas o de los principios de libertad sindical, emite un informe a través del Consejo de Administración y formula recomendaciones sobre cómo podría ponerse remedio a la situación. Posteriormente, se solicita a los gobiernos que informen sobre la aplicación de sus recomendaciones.

locales para examinar cuestiones profesionales, sin autorización previa y sin injerencia de las autoridades constituye un elemento fundamental de la libertad de asociación y las autoridades públicas deberían abstenerse de toda intervención que pueda limitar este derecho u obstaculizar su ejercicio legal, salvo que tal ejercicio altere el orden público o ponga en peligro grave e inminente el mantenimiento del mismo.³⁴

El CLS ha señalado que la libertad de reunión constituye “una condición fundamental para el ejercicio de los derechos sindicales”, por lo que los gobiernos “deberían abstenerse de toda intervención equivalente a un requisito de autorización previa, que limite el derecho a celebrar reuniones sindicales, o que impida el legítimo ejercicio de este derecho”.³⁵ Ha precisado, asimismo, que el derecho de reunión “incluye el derecho de los sindicatos a celebrar libremente reuniones en sus propios locales [y que t]ambién entraña el derecho de que los representantes de los trabajadores disfruten de las condiciones necesarias para el adecuado ejercicio de sus funciones, incluido el acceso a los lugares de trabajo”.³⁶

Los trabajadores deben poder gozar del derecho de manifestación pacífica para defender sus intereses profesionales.³⁷ Con arreglo a lo anterior, nadie “debe ser detenido por el mero hecho de haber participado en una manifestación, a menos que el orden público sea seriamente amenazado”.³⁸ En caso de arresto o imputación de alteración del orden público, “los manifestantes deberían poder recurrir con rapidez a las autoridades judiciales y disfrutar de todas las garantías procesales, de manera que la autoridad judicial pueda evaluar si las medidas en cuestión estaban justificadas y, en su caso, ordenar las correspondientes medidas de reparación. Los sindicatos deben, además, poder celebrar libremente reuniones en sus locales para examinar cuestiones sindicales, sin autorización previa y sin injerencia de las autoridades”,³⁹ “redactar con plena libertad los órdenes del día de dichas reuniones”,⁴⁰ “celebrarlas sin tener que admitir la presencia de miembros de la policía”,⁴¹ “o de un representante de las autoridades”.⁴² Conforme a la doctrina establecida por el CLS, asimismo, “la detención de dirigentes sindicales con el propósito de impedir la realización de una reunión sindical constituiría una grave violación del ejercicio de derechos sindicales”.⁴³

Aunque el CLS ha distinguido siempre entre las manifestaciones con objetivos puramente sindicales, que considera como pertenecientes al ejercicio de la libertad sindical, y las manifestaciones con otros fines,⁴⁴ las acciones de protesta están protegidas por los principios de la libertad sindical solo

34 OIT. *La Libertad Sindical: Recopilación de decisiones y principios...*, 5ª ed. revisada, Ginebra, 2006, párr. 130. CLS n.º 324, informe del caso n.º 1893, párr. 461; CLS n.º 307, informe del caso n.º 1850, párr. 116; Ver CLS n.º 321, informe del caso n.º 2066, párr. 338; CLS n.º 324, informe del caso n.º 2014, párr. 923; CLS n.º 334, informe del caso n.º 2153, párr. 158; CLS n.º 329, informe del caso n.º 2198, párr. 685; CLS n.º 330, informe del caso n.º 2144, párr. 715 y CLS n.º 334, informe del caso n.º 2222, párr. 219.

35 OIT. *La Libertad Sindical: Manual de Educación Obrera*. 2ª ed. revisada, Ginebra, 1988, p. 108.

36 *Idem*.

37 OIT. *La Libertad Sindical: Recopilación de decisiones y principios...*, 5ª ed. revisada, Ginebra, 2006, párr. 132; CLS n.º 306, informe del caso n.º 1884, párr. 695; CLS n.º 307, informe del caso n.º 1909, párr. 493; CLS n.º 320, informe del caso n.º 2023, párr. 425. Ver CLS n.º 321, informe del caso n.º 2031, párr. 174; CLS n.º 326, informe del caso n.º 2113, párr. 374; CLS n.º 330, informe del caso n.º 2189, párr. 453; CLS n.º 335, informe del caso n.º 2320, párr. 664; CLS n.º 336, informe del caso n.º 2340, párr. 650; CLS n.º 337, informe del caso n.º 2318, párr. 338, y caso n.º 2323, párr. 1043.

38 OIT. *La Libertad Sindical: Recopilación de decisiones y principios...*, 5ª ed. revisada, Ginebra, 2006, párr. 147.

39 OIT. *La Libertad Sindical: Recopilación de decisiones y principios...*, 3ª ed. revisada, Ginebra, 1985, párr. 142; CLS n.º 283. Informe del caso n.º 1479 (India), párr. 98.

40 OIT. *La Libertad Sindical: Recopilación de decisiones y principios...*, 3ª ed. revisada, Ginebra, 1985, párr. 145.

41 *Ibidem*, párr. 148. CLS n.º 278, informe del caso n.º 1337 (Nepal), párr. 125.

42 OIT. *La Libertad Sindical: Recopilación de decisiones y principios...*, 3ª versión revisada, Ginebra, 1985, párr. 149.

43 OIT. *La Libertad Sindical: Manual de Educación Obrera*. 2ª ed. revisada, Ginebra, 1988, p. 109.

44 OIT. *La Libertad Sindical: Recopilación de decisiones y principios...*, 5ª ed. revisada, Ginebra, 2006, párrs. 133 y 464; CLS n.º 300, informe del caso n.º 1818, párr. 364; CLS n.º 308, informe del caso n.º 1934, párr. 131; CLS n.º 309, informe del caso n.º 1852, párr. 340; CLS n.º 311, informe del caso n.º 1969, párr. 148, CLS n.º 332, informe del caso n.º 2238, párr. 968; y CLS n.º 334, informe del caso n.º 2222, párr. 219.

cuando estas acciones están organizadas por organizaciones sindicales o pueden ser consideradas como actividades sindicales legítimas cubiertas por el artículo 3 del Convenio n.º 87 de la OIT.⁴⁵

Es importante destacar que, dado que los convenios sobre libertad sindical se aplican por igual a trabajadores y empleadores, el CLS ha dejado claramente establecido que las organizaciones de estos últimos deben poder celebrar libremente tales reuniones sin injerencias ni control de las autoridades.⁴⁶ De igual forma, ha señalado que, aun cuando el derecho a celebrar reuniones sindicales es un requisito básico de la libertad sindical, las organizaciones (de empleadores y trabajadores) deben cumplir con las disposiciones generales de la ley y someterse a formalidades razonables cuando tales reuniones se celebran en lugares o locales públicos. El CLS ha señalado que, si bien los gobiernos son responsables del mantenimiento del orden público y, en circunstancias especiales, corresponde a estos decidir si ciertas reuniones, incluidas las sindicales pueden poner en peligro el orden y la seguridad pública, así como tomar medidas preventivas, las autoridades no debieran adoptar medidas destinadas a preservar la legalidad que impidan la celebración de tales reuniones, y en caso de decidir prohibir una reunión en un lugar público, a fin de evitar disturbios, “deberían permitir que se celebre en un lugar donde no se teman desórdenes, de modo que subsista en esa forma la libertad de reunión”.⁴⁷

La libertad de reunión –ha dicho el CLS– se aplica también a las reuniones internacionales; y toda medida que impida que un dirigente de una organización de trabajadores o de empleadores concurra a tales reuniones, o participe en ellas, constituye una grave limitación de las garantías que establece el artículo 3 del Convenio n.º 87 de la OIT.⁴⁸

El derecho de organizar reuniones públicas, inclusive desfiles para el 1 de mayo o cualquier otra manifestación de apoyo a reivindicaciones de carácter económica y/o social, constituye un aspecto importante de los derechos sindicales.⁴⁹ No obstante, las organizaciones se encuentran obligadas a respetar las disposiciones generales sobre reuniones públicas, aplicables a todos.⁵⁰ De este modo, cuando exista el temor de que se pudieran producir desórdenes u otras formas de alteración del orden público, la prohibición de manifestaciones o desfiles por la vía pública en ciertas zonas no constituye *per se* una violación de los derechos sindicales;⁵¹ no obstante, las autoridades deberían hacer lo posible para entenderse con los organizadores de las manifestaciones con objeto de permitir su celebración en otro lugar donde no se teman desórdenes.⁵² Si bien cabe admitir que se decreten limitaciones razonables, estas no deberían menoscabar las libertades civiles fundamentales.

45 CLS n.º 333, informe del caso n.º 2204, párr. 228.

46 OIT. *Libertad Sindical y Negociación Colectiva*. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución de la OIT). 81ª reunión, Informe III, Ginebra, 1994.

47 OIT. *La Libertad Sindical: Manual de Educación Obrera*. 2ª versión revisada, p. 109.

48 OIT. Convenio n.º 87, relativo a la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948. Artículo 3: “1. [I]as organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción. 2. Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal”. OIT. *La Libertad Sindical: Recopilación de decisiones y principios...*, 5ª ed. revisada, Ginebra, 2006, párr. 171.

49 OIT. *La Libertad Sindical: Recopilación de decisiones y principios...*, 3ª ed. revisada, Ginebra, 1985, párrs. 154 a 156; CLS n.º 283, informe del caso n.º 1590 (Lesotho), párr. 349. Asimismo, ver OIT. *La Libertad Sindical: Recopilación de decisiones y principios...*, 5ª ed. revisada, Ginebra, 2006, párr. 135. CLS n.º 308, informe del caso n.º 1894, párr. 539; CLS n.º 323, informe del caso n.º 2074, párr. 148 y CLS n.º 324, informe del caso n.º 2055, párr. 683.

50 OIT. *La Libertad Sindical: Recopilación de decisiones y principios...*, 3ª ed. revisada, Ginebra, 1985, párr. 158. CLS n.º 279, informe del caso n.º 1572 (Filipinas), párr. 583. También, ver OIT. *La Libertad Sindical: Recopilación de decisiones y principios...*, 5ª ed. revisada, Ginebra, 2006, párr. 141. CLS n.º 300, informe del caso n.º 1791, párr. 339; CLS n.º 304, informe del caso n.º 1865, párr. 247; CLS n.º 308, informe del caso n.º 1914, párr. 670; CLS n.º 327, informe del caso n.º 2148, párr. 802; CLS n.º 335, informe del caso n.º 2285, párr. 1184; CLS n.º 336, informe del caso n.º 2358, párr. 719, y CLS n.º 337, informe del caso n.º 2318, párr. 339.

51 OIT. *La Libertad Sindical: Recopilación de decisiones y principios...*, 3ª ed. revisada, Ginebra, 1985, párr. 163.

52 OIT. *La Libertad Sindical: Recopilación de decisiones y principios...*, 3ª ed. revisada, Ginebra, 1985, párr. 164 y CLS n.º 280, informe de los casos n.º 997, 999 y 1029 (Turquía), párr. 34. Asimismo, ver OIT. *La Libertad Sindical: Recopilación de decisiones y principios...*, 5ª ed. revisada, Ginebra, 2006, párr. 137. CLS n.º 300, informe de los casos n.º

De acuerdo con la doctrina del CLS, las autoridades solo deberían recurrir a la fuerza pública cuando se encuentre realmente amenazado el orden público; la intervención de la fuerza pública debería guardar debida proporción con la amenaza del orden público que se trata de controlar y los gobiernos deberían tomar disposiciones para que las autoridades competentes reciban instrucciones adecuadas con el objeto de eliminar el peligro que implica los excesos de violencia cuando se trata de controlar manifestaciones que pudieran entrañar alteración al orden público.⁵³

Es importante hacer notar, llegados a este punto, que si bien la legislación laboral internacional y el derecho internacional de los derechos humanos constituyen disciplinas jurídicas diferentes, ello no obsta para que, como señala Drzeewcki, no sean considerados válidos y “dimensiones complementarias de la protección de los derechos relacionados con el trabajo en el derecho internacional moderno”.⁵⁴ Sobre todo, teniendo en cuenta que, como dice O’Donell, “ni el Comité de Derechos Humanos ni los órganos del sistema interamericano han adoptado ninguna doctrina sobre la libertad de reunión, y su jurisprudencia sobre el tema no es extensa. En contraste, el C[LS] ha desarrollado una doctrina importante al respecto”.⁵⁵

Debido a ello, aunque los instrumentos susceptibles de conocimiento por parte de la Corte IDH son taxativos, esta ha tenido en cuenta en varias oportunidades los convenios de la OIT, interpretándolos en consonancia con las normas violadas de la CADH, tal como ocurrió en los casos *Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, *Huilca Tecse vs. Perú*, y *Cantoral Huamani y García Santa Cruz vs. Perú*, entre otros.

Lo anterior no implica, sin embargo, que la Corte IDH tenga competencia para declarar a un Estado responsable por la violación de las disposiciones de los convenios de la OIT, sino que puede, y debe, utilizar tales convenios como pauta de interpretación de las obligaciones convencionales, a la luz de lo establecido en el artículo 29 de la CADH,⁵⁶ cuyo inciso b) señala:

Ninguna disposición de la [CADH] puede ser interpretada en el sentido de: [...] b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados.

Así, en el evento en el cual el Estado denunciado hubiera ratificado algún convenio de la OIT que tenga relación con los hechos de un caso, los órganos del sistema no podrán interpretar la CADH en un sentido que limite la esfera de protección reconocida en aquel convenio; o, dicho de otra manera, deberán tener en cuenta dicho reconocimiento en el momento de interpretar las normas de la CADH.

1811 y 1816, párr. 311; CLS n.º 304, informe del caso n.º 1837, párr. 55; CLS n.º 308, informe del caso n.º 1914, párr. 670, CLS n.º 311, informe del caso n.º 1865, párr. 336; CLS n.º 320, informe del caso n.º 2027, párr. 872; CLS n.º 328, informe del caso n.º 2143, párr. 593; CLS n.º 330, informe del caso n.º 2189, párr. 872; CLS n.º 328, informe del caso n.º 2143, párr. 593; CLS n.º 330, informe del caso n.º 2189, párr. 453; CLS n.º 332, informe del caso n.º 2218, párr. 422; CLS n.º 336, informe del caso n.º 2340, párr. 651 y CLS n.º 337, informe del caso n.º 2323, párr. 1031.

53 OIT. *La Libertad Sindical: Recopilación de decisiones y principios...*, 5ª ed. revisada, Ginebra, 2006, párr. 137. CLS n.º 300, informe de los casos n.º 1811 y 1816, párr. 311; CLS n.º 304, informe del caso n.º 1837, párr. 55; CLS n.º 308, informe del caso n.º 1914, párr. 670, CLS n.º 311, informe del caso n.º 1865, párr. 336; CLS n.º 320, informe del caso n.º 2027, párr. 872; CLS n.º 328, informe del caso n.º 2143, párr. 593; CLS n.º 330, informe del caso n.º 2189, párr. 872; CLS n.º 328, informe del caso n.º 2143, párr. 593; CLS n.º 330, informe del caso n.º 2189, párr. 453; CLS n.º 332, informe del caso n.º 2218, párr. 422; CLS n.º 336, informe del caso n.º 2340, párr. 651 y CLS n.º 33, informe del caso n.º 2323, párr. 1031.

54 Drzeewcki, K. *El derecho al trabajo y los derechos en el trabajo*. Escuela Nacional Sindical, Medellín, septiembre de 1996, p. 6.

55 O’Donell, D. *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Oficina en Colombia del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Bogotá, 2004, p. 694.

56 CIDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku y sus miembros vs. Ecuador*. Informe n.º 62, 13 de octubre de 2004, párr. 49.

2.4. Limitaciones al ejercicio del derecho a la libertad de reunión

Como todo derecho fundamental, el derecho de reunión no es un derecho absoluto o ilimitado, pero las restricciones que se impongan a su ejercicio tienen que ajustarse indefectiblemente a derecho, de acuerdo con las obligaciones asumidas por los Estados en virtud de los instrumentos internacionales de derechos humanos aplicables, y con sujeción a una revisión administrativa o judicial competente, independiente, imparcial y diligente.

El análisis comparado de los instrumentos internacionales citados supra permite desprender algunos elementos comunes al derecho de reunión y determinar sus modalidades de restricción. En cuanto a sus elementos comunes, destaca el hecho de que el derecho de reunión se configura cuando se trata de una reunión pacífica, cuando se lleva a cabo con miras a promover un interés común, y cuando se produce sin alterar desproporcionadamente el orden público o los derechos y libertades de los demás.

Las limitaciones que se pueden aplicar al derecho a la libertad de reunión son, en primera instancia, las que derivan del tenor mismo del primer párrafo del artículo 15 de la CADH, esto es, que se trate de reuniones “pacíficas y sin armas”. Las reuniones deben ser efectivamente pacíficas, es decir, que no debe producirse una alteración del orden público por parte de quienes la llevan a cabo, excluyéndose el uso de armas e incluyéndose el compromiso de respetar la propiedad pública y privada así como la tranquilidad ciudadana. Criterios que, como ha referido la Corte Constitucional de Colombia en su sentencia T-456 del 14 de julio de 1992:

deben estar dirigidos exclusivamente a evitar amenazas graves e inminentes. Por lo general, es insuficiente un peligro eventual y genérico, un simple temor o una sospecha. La naturaleza del derecho de reunión, en sí mismo conflictivo, no puede ser la causa justificativa de normas limitativas del mismo. No se puede considerar el derecho de reunión y manifestación como sinónimo de desorden público para restringirlo *per se*.

Así pues, se vulnerará el derecho de reunión cuando se dificulte o impida *arbitrariamente*, mediante el establecimiento de cercos policiales u otros métodos represivos, que las personas asistan a las reuniones convocadas; o cuando no se permita o dificulte que los organizadores puedan expresar libremente sus opiniones; o cuando se impida a sus destinatarios escucharlos mediante la propagación de ruidos molestos o la realización de contramanifestaciones, pues, como ha mencionado el Tribunal Constitucional español en su sentencia 66/1995, en un caso en que precisamente se discutían los límites de la libertad de reunión, que “en una sociedad democrática el espacio urbano no es solo un ámbito de circulación, sino también un espacio de participación”.⁵⁷

En segundo lugar se encuentran aquellas restricciones a las que alude la segunda parte del artículo 15 de la CADH, esto es, las que estén previstas por la ley y “sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás”.

Aunque en algunos contextos, las autoridades pueden verse tentadas a emplear las cuestiones relativas a la seguridad o el orden públicos para intentar justificar limitaciones a la libertad de reunión; no obstante, es del caso advertir que tales restricciones tienen por objeto primordial proteger los derechos de los particulares que puedan ser afectados en forma indebida por el ejercicio del derecho, y no facultar la imposición de limitaciones arbitrarias o desproporcionadas por parte de los Estados. El criterio básico al que deben sujetarse las autoridades es el de favorecer el pleno ejercicio del derecho, de forma tal que los límites que se le impongan tienen que ser interpretados de manera restrictiva y, en todo caso, poseer una fundamentación objetiva que conjure la presencia de decisiones irrazonables o arbitrarias.

57 Tribunal Constitucional de España, Sentencia n.º 66/1995, 8 de mayo de 1995.

2.4.1. Las restricciones solo pueden llevarse a cabo mediante leyes formales

Tal como señala el artículo 30 de la CADH, al referirse al alcance de las restricciones permitidas por ella, tales restricciones “al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”.

Como ha expresado la Corte IDH:

no es posible interpretar la expresión leyes, utilizada en el artículo 30, como sinónimo de cualquier norma jurídica, pues ello equivaldría a admitir que los derechos fundamentales pueden ser restringidos por la sola determinación del poder público, sin otra limitación formal que la de consagrar tales restricciones en disposiciones de carácter general. Tal interpretación conduciría a desconocer límites que el derecho constitucional democrático ha establecido desde que, en el derecho interno, se proclamó la garantía de los derechos fundamentales de la persona; y no se compadecería con el Preámbulo de la C[ADH], según el cual “los derechos esenciales del hombre [...] tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos”.⁵⁸

‘Bien común’ y ‘orden público’ son, además, términos de la CADH que según la Corte IDH, “deben interpretarse dentro del sistema de la misma”, que tiene una concepción propia según la cual los Estados americanos “requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa” (Carta de la OEA, art. 3.d); y los derechos del hombre, que “tienen como fundamento los atributos de la persona humana”, deben ser objeto de protección internacional (Declaración Americana, Considerandos, párr. 2; CADH, Preámbulo, párr. 2).⁵⁹

Razón por la cual, la Corte IDH ha señalado también que:

[...] de ninguna manera podrían invocarse el “orden público” o el “bien común” como medios para suprimir un derecho garantizado por la C[ADH] o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real (ver el art. 29.a de la C[ADH]). Esos conceptos, en cuanto se invoquen como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las “justas exigencias” de “una sociedad democrática” que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la C[ADH].⁶⁰

En suma, solo la *ley formal*, entendida como lo ha hecho la Corte IDH, tiene aptitud para restringir el goce o ejercicio de los derechos reconocidos por la CADH.⁶¹

2.4.2. La conciliación entre la libertad de reunión y las posibles afectaciones a los derechos de terceros

En otro orden de ideas, cabe señalar que, aunque el derecho de reunión sea uno de eficacia directa e inmediata, por lo que no se encuentra sujeto a un régimen jurídico de autorización previa para su ejercicio, al encarar el caso específico de las reuniones cuya realización es convocada para concretarse en una plaza o vía pública, se requiere armonizar su ejercicio y las eventuales restricciones a otros derechos que este represente, con el deber de proteger “la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás”. Dada la amplitud de estos conceptos, será menester llevar a cabo una interpretación *favor libertatis* de los mismos de forma que no se merme la amplitud del derecho que se pretende proteger, y

58 Corte IDH. Opinión Consultiva OC-6/86. *La expresión “Leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. 1986, párr. 26.

59 *Ibidem*, párr. 30.

60 Corte IDH. Opinión Consultiva OC-5/85, *op. cit.*, párrs. 66 y 67.

61 Corte IDH. Opinión Consultiva OC-6/86, *op. cit.*, párr. 35.

se tenga en cuenta, tal como indica el propio artículo 15 de la CADH, que tales restricciones deben ser necesarias “en una sociedad democrática”.⁶²

De acuerdo con ello, las autoridades pueden requerir ser informadas, con antelación suficiente, acerca de las reuniones que se lleven a cabo en plazas o vías públicas, de manera que puedan adoptar las providencias que resulten necesarias y proporcionales para que el derecho al libre tránsito –también protegido por la CADH– no se vea limitado *más allá de lo estrictamente necesario*; habilitando, de ser necesario, vías alternas de circulación; y/o adoptando medidas igualmente necesarias y proporcionales para proteger a los manifestantes o, de ser el caso, para prevenir y/o reprimir, de manera también proporcional, la eventual afectación de la integridad personal de estos, de terceros no participantes en la manifestación o de bienes públicos o privados. En este sentido, la extinta Comisión Europea de Derechos Humanos señaló en el caso *Rassemblement Jurassien vs. Suiza* que “el interés público vinculado a la libertad de reunión pacífica puede *momentáneamente ceder el paso al interés público igualmente legítimo* que representa la vida comunitaria armoniosa de los ciudadanos en una sociedad democrática”.⁶³ Así, aunque en dicho caso la Comisión Europea de Derechos Humanos reconoció que el derecho a la libertad de reunión se inscribía en ‘el interés público’ de una sociedad democrática, estimó igualmente que el derecho podía ser momentáneamente limitado cuando su ejercicio obstaculizara otros derechos igualmente legítimos.

El poder de regular el ejercicio de la libertad de reunión, no obstante, en ningún caso autoriza a las autoridades a obstaculizarlo sin justificación o, incluso contando con esta, a limitarlo de manera innecesaria y desproporcionada. Por el contrario, las limitaciones que se prevean deberán encontrar un equilibrio apropiado entre los intereses de las personas que desean ejercer su derecho a la libertad de reunión y los intereses del resto de la sociedad. Así pues, las restricciones que la ley contemple, o que las autoridades adopten, en orden a proteger el interés y la seguridad nacional, la seguridad pública, el orden, la salud o la moralidad públicas, así como los derechos y libertades de los otros, tal como lo prescribe el artículo 15 de la CADH y la jurisprudencia internacional, de ninguna manera podrán comportar un sacrificio desproporcionado del derecho de quienes desean ejercer su derecho a la libertad de reunión. Así lo puso de relieve la CIDH cuando calificó de ‘completamente desproporcionada’ y de ‘extrema restricción’ a la libertad de reunión una legislación aprobada en Uruguay que requería un permiso de la policía que debía solicitarse con diez días de anticipación para cualquier acto público, asamblea, elección, conferencia, desfile, congreso o evento deportivo, cultural, artístico o familiar”.⁶⁴ O cuando señaló que la detención de participantes en manifestaciones que se desarrollaban en forma pacífica atentaba contra el derecho de reunión, aun cuando la privación de la libertad no dure más que algunas horas y no resulte en una acusación penal.⁶⁵

La CIDH ha señalado al respecto que:

la exigencia de una notificación previa no debe transformarse en la exigencia de un permiso previo otorgado por un agente con facultades ilimitadamente discrecionales. Es decir, no se puede impedir una manifestación porque se considera que es probable que esta va a poner en peligro la paz, la seguridad o el orden públicos, sin tener en cuenta si se puede prevenir el peligro a la paz o el riesgo de desorden alterando las condiciones originales de la manifestación

62 La Corte IDH interpretó el alcance de la expresión “necesaria en una sociedad democrática” en su opinión consultiva sobre la *colegiación obligatoria de periodistas*, párr. 46, haciendo un símil con la jurisprudencia europea y afirmando que “en el sistema interamericano la restricción (i) debe responder a la existencia de una ‘necesidad social imperiosa’, es decir que debe estar orientada “a satisfacer un interés público imperativo”; (ii) entre varias opciones para alcanzar ese objetivo “debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido”; y (iii) “la restricción debe ser proporcionada al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo”.

63 Comisión Europea de Derechos Humanos. Decisión sobre admisibilidad, *Rassemblement Jurassien vs. Suiza*, Petición n.º 8191-78, decisión de 10 de octubre de 1979. (énfasis agregado)

64 CIDH. Informe Anual 1979-1980, pp. 128-130 (Uruguay), citado en: O’Donell, D. *Protección Internacional de los Derechos Humanos*. 2ª ed. Comisión Andina de Juristas, Lima, 1989.

65 CIDH. Informe Anual 1979-1980, pp. 105-107 (Chile), citado en O’Donell, D., *idem*.

(hora, lugar, etc.) Las limitaciones a las manifestaciones públicas solo pueden tener por objeto evitar amenazas serias e inminentes, no bastando un peligro eventual.⁶⁶

En forma similar, y en cuanto a los medios que resultan pasibles, legítimos y proporcionales para limitar el ejercicio de este derecho en salvaguarda de otros bienes jurídicos igualmente protegidos, los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (1990),⁶⁷ han señalado que “[a]l dispersar reuniones ilícitas pero no violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley evitarán el empleo de la fuerza o, si no es posible, lo limitarán al mínimo necesario”,⁶⁸ y que al dispersar reuniones violentas, tales funcionarios “solo podrán utilizar armas de fuego cuando no se puedan utilizar medios menos peligrosos y únicamente en la mínima medida necesaria”,⁶⁹ absteniéndose del uso de tales armas de fuego en esos casos, salvo que esto ocurriera “en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y solo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos. En cualquier caso, solo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida”.⁷⁰

Al respecto, la CIDH se ha pronunciado en diversos comunicados de prensa respecto de los hechos de violencia ocurridos en distintas manifestaciones a lo largo de la región. En el año 2011 se pronunció con respecto a los hechos ocurridos en Bolivia contra la construcción de una carretera que atravesaría el Territorio Indígena del Parque Nacional Isiboro Sécuré;⁷¹ a la represión del “toque de cazuela” ocurrido en Cuba el 24 de septiembre en el Reparto de Río Verde, Municipio de Boyeros, y sobre los hechos de violencia ocurridos en las manifestaciones estudiantiles llevadas a cabo el 4 de agosto para protestar en contra de políticas educativas en vigor en ese momento en Chile.⁷² Asimismo se ha pronunciado con relación a los hechos ocurridos en Honduras en el contexto de la represión de las manifestaciones que tuvieron lugar durante septiembre de 2009 en Tegucigalpa, días después del golpe de Estado contra el presidente Zelaya;⁷³ y respecto del Perú, por los hechos de violencia ocurridos el 5 de junio de 2009 para dispersar el bloqueo que grupos indígenas mantenían en la carretera de acceso a la ciudad de Bagua en protesta por la aprobación de un conjunto de normas que amenazaban sus derechos territoriales.⁷⁴

2.4.3. Objetividad y proporcionalidad en la restricción de la libertad de reunión

Ahora bien, no siendo suficiente con que existan dudas sobre si el derecho de reunión pudiera producir efectos negativos en perjuicio de otros, las restricciones al derecho de reunión solo encontrarán apoyo en aquellos casos en que existan datos objetivos que permitan deducir de forma indubitable que la manifestación no se ajusta a los parámetros convencionales, y especialmente en relación con la necesidad de proteger la salud y moral públicas, así como los derechos y libertades de los demás. Por esta razón, los motivos que se aleguen para prohibir o restringir el derecho de reunión no solo deben

66 CIDH, Capítulo IV, Informe Anual 2002, Vol. III “Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión”, OEA/Ser. L/V/II. 117, Doc. 5 rev. 1, párr. 34, citado en CIDH. Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, 7 de marzo de 2006, *op. cit.*

67 *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*. Adoptados en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana, Cuba, el 7 de septiembre de 1990.

68 *Ibidem*, principio 13.

69 *Ibidem*, principio 14.

70 *Ibidem*, principios 14 y 9.

71 CIDH. Comunicado de Prensa 108/11. CIDH urge a garantizar la integridad física y seguridad de manifestantes en Bolivia, 17 de octubre de 2011.

72 CIDH. Comunicado de Prensa 87/ 11. CIDH manifiesta preocupación por violencia contra protestas estudiantiles en Chile, 6 de agosto de 2011.

73 CIDH. Comunicado de Prensa 65/09. CIDH condena uso excesivo de la fuerza en represión de las manifestaciones en Honduras, 22 de septiembre de 2009.

74 CIDH. Comunicado de Prensa 35/09. CIDH condena hechos de violencia en Perú, 8 de junio de 2009.

ser convincentes e imperativos de modo que puedan justificar las restricciones a esa libertad,⁷⁵ sino que deben ser probados. Esto es, que no deben tratarse de simples sospechas, peligros inciertos, ni menos aún de argumentos insuficientes o arbitrarios; sino de razones objetivas, suficientes y debidamente fundadas. Como ha señalado el Tribunal Constitucional español:

si existieran dudas sobre si tal ejercicio en un caso determinado puede producir los efectos negativos contra el orden público con peligro para personas y bienes u otros derechos y valores dignos de protección constitucional, aquellas tendrían que resolverse con la aplicación del principio o criterio de favorecimiento del derecho de reunión (*favor libertatis*), sin que baste para justificar su modulación o prohibición la mera sospecha o la simple posibilidad de que se produzcan dichos resultados.⁷⁶

De acuerdo con el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai:

el derecho internacional de los derechos humanos afirma que las personas tienen derecho a expresar su opinión, aun cuando esa opinión pueda ser impopular o contraria a la de gobierno o a sus políticas. El derecho a la libertad de reunión pacífica es un instrumento fundamental para que las personas puedan expresar su opinión y no puede ser objeto de limitaciones únicamente a causa del mensaje o el contenido de la reunión.⁷⁷

Pese a ello, el Relator Especial ha observado que el contenido suele ser determinante en la decisión de facilitar o impedir una reunión pacífica. Las reuniones que apoyan la postura del Gobierno nunca, o casi nunca, sufren obstrucciones, pero las probabilidades de represión son mucho mayores cuando la reunión se opone a las tesis gubernamentales. Esto es así en general, pero se observa “sobre todo en el contexto de la explotación de los recursos naturales”. De acuerdo al anterior Relator Maina Kiai:

siempre y cuando una reunión sea pacífica, los Estados tienen la obligación de facilitarla, independientemente de que estén o no de acuerdo con el contenido del mensaje. Toda injerencia en esas reuniones pacíficas, incluidas las medidas para disolverlas, debe cumplir estrictamente los requisitos de necesidad y proporcionalidad estipulados en las normas internacionales de derechos humanos.⁷⁸

Así pues, la prohibición debe constituir la última *ratio* a la que apele la autoridad administrativa para limitar el derecho, debiendo optar, de ser necesario, por medidas simplemente restrictivas, tales como proponer la modificación del lugar del evento, su fecha, hora, duración o itinerario previstos. La prohibición o imposición de restricciones al ejercicio del derecho de reunión deben encontrarse debidamente motivadas por la autoridad competente, caso por caso, de forma que el derecho solo se vea restringido por causas válidas, objetivas y razonables, y, en modo alguno, más allá de lo que es estrictamente necesario. Entre otros motivos, porque como ha señalado el mismo Relator Especial:

cundo se restringen los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación infringiendo las normas internacionales de derechos humanos surgen automáticamente dudas sobre la autenticidad de los procesos de consulta o de las decisiones y sobre la validez de la expresión del consentimiento libre, previo e informado de las partes afectadas.⁷⁹

Finalmente, en el citado caso *López Lone y otros vs. Honduras*, la Corte IDH se pronunció, por primera vez, sobre el derecho de reunión de personas que ejercen funciones jurisdiccionales y señaló las restricciones que puede haber en el ejercicio de su derecho con motivo de sus actividades profesionales:

75 En este sentido, TEDH. *Caso Sidiropoulos vs. Grecia*, 10 de julio de 1998, párr. 40.

76 Tribunal Constitucional de España, Sentencia n.º 195/2003, 27 de octubre de 2003, fundamento 7.

77 Consejo DHONU. Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, *op. cit.*, párrs. 39-40.

78 *Ibidem*.

79 *Ibidem*, párr. 11.

es importante resaltar que la C[ADH] garantiza estos derechos [de participación política, libertad de expresión y de reunión] a toda persona, independientemente de cualquier otra consideración, por lo que no cabe considerarla ni restringirla a una determinada profesión o grupo de personas [...]. Sin embargo, [...] tales derechos no son absolutos, por lo que pueden ser objeto de restricciones compatibles con la C[ADH] [...]. Debido a sus funciones en la administración de justicia, en condiciones normales del Estado de Derecho, los jueces y juezas pueden estar sujetos a restricciones distintas y en sentidos que no afectarían a otras personas, incluyendo a otros funcionarios públicos.

Los Principios Básicos de Naciones Unidas relativos a la Independencia de la Judicatura [...] reconocen que “los miembros de la judicatura gozarán de las libertades de expresión, creencias, asociación y reunión, con la salvedad de que, en el ejercicio de esos derechos, *los jueces se conducirán en todo momento de manera que preserve la dignidad de sus funciones y la imparcialidad e independencia de la judicatura*” [...]. Asimismo, los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial establecen que “[u]n juez, como cualquier otro ciudadano, tiene derecho a la libertad de expresión y de creencias, derecho de asociación y de reunión pero, cuando ejerza los citados derechos y libertades, se comportará siempre de forma que *preserve la dignidad de las funciones jurisdiccionales y la imparcialidad e independencia de la judicatura*” [...]. En el mismo sentido, el Tribunal Europeo ha señalado que ciertas restricciones a la libertad de expresión de los jueces son necesarias en todos los casos *donde la autoridad e imparcialidad de la judicatura pudieran ser cuestionadas* [...].⁸⁰

3. El derecho de asociación

Cuando se redactó la Carta de la OEA, en 1948, se enunció que “la misión histórica de América era la de ofrecer un ámbito de libertad individual y de justicia social, fundado en la moral y el respeto a los derechos humanos”.⁸¹ Para asegurar este propósito se definió un conjunto de principios y mecanismos que se juzgaron indispensables para que el hombre alcanzara “la plena realización de sus aspiraciones dentro de un orden social justo, acompañado de desarrollo económico y verdadera paz”. Entre esos principios y mecanismos se incluyó, en el inciso c) del artículo 45 del mismo instrumento el derecho de los empleadores y de los trabajadores, tanto rurales como urbanos, a “asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses, incluyendo el derecho de negociación colectiva y el de huelga por parte de los trabajadores, el reconocimiento de la personería jurídica de las asociaciones y la protección de su libertad e independencia, todo de conformidad con la legislación respectiva”; poniendo de relieve su inciso g), además, “el reconocimiento de la importancia de la contribución de las organizaciones, tales como los sindicatos, las cooperativas y asociaciones culturales, profesionales, de negocios, vecinales y comunales, a la vida de la sociedad y al proceso de desarrollo”.

En forma paralela y teniendo como antecedente los “principios fundamentales” de la Declaración de Filadelfia, adoptada por la Conferencia General de la OIT en mayo de 1944,⁸² la IX Conferencia Internacional Americana de Río de Janeiro adoptó la Carta Internacional Americana de Garantías

80 Corte IDH. *Caso López Lone y otros vs. Honduras*. EPFRC. 2015, párrs. 169-170. (énfasis agregado y notas al pie de página omitidas)

81 Preámbulo de la Carta de la OEA.

82 En 1919 se creó la OIT asignándole como misión promover los derechos fundamentales de los trabajadores y los asalariados, proveerlos de protección social y mejorar las condiciones de trabajo a través del diálogo social entre trabajadores, asalariados, patronos y gobiernos. Tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, la OIT enunció en Filadelfia, en 1944, la Declaración de Filadelfia, basada en cuatro principios fundamentales: 1) el trabajo no es una mercancía; 2) *la libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso constante*; 3) la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos; 4) la lucha contra la necesidad debe proseguirse con incesante energía dentro de cada nación y mediante un esfuerzo internacional continuo y concertado, en el cual los representantes de los trabajadores y de los empleadores, colaborando en un pie de igualdad con los representantes de los gobiernos, participen en discusiones libres y en decisiones de carácter democrático, a fin de promover el bienestar común.

Sociales,⁸³ a la cual nos referimos anteriormente, cuyo propósito es “declarar los principios fundamentales que deben amparar a los trabajadores de toda clase”. Este instrumento “constituye el *mínimum* de derechos de que ellos deben gozar en los Estados Americanos, sin perjuicio de que las leyes de cada uno puedan ampliar esos derechos o reconocerles otros más favorables”,⁸⁴ en su artículo 26 precisa que:

Los trabajadores y empleadores sin distinción de sexo, raza, credo o ideas políticas, tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa de sus respectivos intereses, formando asociaciones profesionales o sindicatos, que, a su vez, puedan federarse entre sí. Estas organizaciones tienen derecho a gozar de personería jurídica y a ser debidamente protegidas en el ejercicio de sus derechos. Su suspensión o disolución no puede imponerse sino en virtud de procedimiento judicial adecuado.

Las condiciones de fondo y de forma que se exijan para la constitución y funcionamiento de las organizaciones profesionales y sindicales no deben coartar la libertad de asociación.

La formación, funcionamiento y disolución de federaciones y confederaciones estarán sujetos a las mismas formalidades prescritas para los sindicatos.

Los miembros de las directivas sindicales, en el número que fije la respectiva ley, y durante el periodo de su elección y mandato, no podrán ser despedidos, trasladados de empleo, ni desmejorados en sus condiciones de trabajo, sino por justa causa, calificada previamente por la autoridad competente.

El enfoque garantista de estos instrumentos interamericanos coincide con los principios adoptados por la OIT en su Convenio n.º 87 relativo a la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, también de 1948. Dicho convenio reconoce en su artículo 2 el derecho de los trabajadores y empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, a “constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas”. Su artículo 3 agrega que las organizaciones así constituidas “tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, elegir libremente sus representantes, organizar su administración y actividades y formular su programa de acción”; prescribiendo, además, que las autoridades públicas deben abstenerse “de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal”. Los artículos 4, 5 y 6 prescriben, además, que las organizaciones constituidas por los trabajadores y empleadores al amparo de este derecho “no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa”; que “tienen el derecho de constituir federaciones y confederaciones, así como el de afiliarse a las mismas”; que estas organizaciones tienen “el derecho de afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores”; y que las disposiciones de los artículos 2, 3 y 4 de este se aplican también “a las federaciones y confederaciones de organizaciones de trabajadores y de empleadores”.

Las restricciones al derecho de asociación sindical, por su parte, están reguladas por el artículo 7 del Convenio, conforme al cual: “[I]a adquisición de la personalidad jurídica por las organizaciones de trabajadores y de empleadores, sus federaciones y confederaciones no puede estar sujeta a condiciones cuya naturaleza limite la aplicación de las disposiciones de los artículos 2, 3 y 4 de este Convenio”; y también por el artículo 9, que delega en la legislación nacional la facultad de determinar “hasta qué punto se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía las garantías previstas por el [...] Convenio.

83 La formulación de la Carta fue encomendada al Comité Jurídico Interamericano por resolución LVIII de la Conferencia Interamericana sobre problemas de la guerra y de la paz reunida en México en 1945, presentándose un Proyecto de Carta Interamericana de Garantías Sociales en Río de Janeiro en 1947, el mismo que fue finalmente aprobado mediante resolución XXIX de la Conferencia Panamericana de Bogotá en 1948.

84 Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, artículo 1.

Estos principios, que protegen el derecho de asociación en el ámbito sindical, han sido igualmente desarrollados por otros convenios de la OIT referidos a la misma materia, tales como los convenios n.º 11 (1921),⁸⁵ n.º 84 (1947),⁸⁶ n.º 98 (1949),⁸⁷ n.º 141 (1975)⁸⁸ y n.º 151 (1978).⁸⁹

En el año de 1948 se aprobó la DADDH que, inspirada por un espíritu similar al de los instrumentos ya citados, aunque desde una perspectiva más amplia, consagró en su artículo XXII el derecho de toda persona (y ya no solo de trabajadores y empleadores), a “asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden”. Meses más tarde, la DUDH reconoció también, en su artículo 20, el derecho de toda persona “a la libertad de reunión y de asociación pacíficas”, destacando desde la dimensión negativa del derecho, que “[n]adie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación”.⁹⁰

Desarrollando la libertad de asociación enunciada por la DUDH, y de una manera igualmente amplia, el PIDCP, estableció en su artículo 22 que “[t]oda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses”; que el ejercicio de este derecho solo puede estar sujeto a “las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás”; que las salvaguardas anteriores no proscriben la eventual imposición “de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía”; y que ningún Estado parte del Convenio n.º 87 de la OIT puede adoptar “medidas legislativas que puedan menoscabar las garantías previstas en él ni a aplicar la ley de tal manera que puede menoscabar esas garantías”.

En paralelo, y desde una perspectiva complementaria, aunque enfocada en la dimensión sindical del derecho de asociación, el PIDESC consignó en su artículo 8 el deber estatal de garantizar “[e]l derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales”, proscribiendo la imposición de “otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos”.⁹¹ Reconoció, asimismo, el derecho de los sindicatos “a formar federaciones o confederaciones nacionales y el de estas a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas”,⁹² así como a “funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos”.⁹³ Y también, finalmente, “el derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país”.⁹⁴

Como en el caso del Convenio OIT n.º 87, el PIDESC admite que los Estados pueden “someter a restricciones legales el ejercicio de tales derechos por los miembros de las fuerzas armadas y de la

85 OIT. Convenio n.º 11, relativo a los derechos de asociación y de coalición de los trabajadores agrícolas (agricultura), 1921.

86 OIT. Convenio n.º 84, relativo al derecho de asociación y a la solución de los conflictos de trabajo en los territorios no metropolitanos, 1947.

87 OIT. Convenio n.º 98, relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949.

88 OIT. Convenio n.º 141, relativo a las organizaciones de trabajadores rurales y su función en el desarrollo económico y social, 1975.

89 OIT. Convenio n.º 151, relativo a la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública, 1978.

90 DUDH, artículo 20, incisos 1 y 2.

91 PIDESC, artículo 8, numeral 1, inciso a).

92 *Ibidem*, inciso b).

93 *Ibidem*, artículo 8, numeral 1, inciso c).

94 *Ibidem*, artículo 8, numeral 1, inciso d).

policía”, a los que suma los miembros “de la administración del Estado”,⁹⁵ aclarando, no obstante, que nada de lo dispuesto en él autoriza a los Estados partes del Convenio n.º 87 “a adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías previstas en dicho Convenio o a aplicar la ley en forma que menoscabe dichas garantías”.⁹⁶

Con criterios similares a los del artículo 22 del PIDCP, la CADH proclama en su artículo 16 que “[t]odas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole”; y que “[e]l ejercicio de tal derecho solo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás”. La CADH empero, no solo admite restricciones legales al ejercicio del derecho de asociación respecto de los miembros de las fuerzas armadas y de la policía, como lo hacen el Convenio n.º 87 de la OIT, el PIDCP y el PIDESC, sino que permite, incluso, “la privación del ejercicio del derecho”.⁹⁷

Con caracteres similares a los establecidos por el Convenio n.º 87 de la OIT, y complementando las disposiciones de la CADH, el Protocolo de San Salvador reconoce en su artículo 8 –relativo a los derechos sindicales– “[e]l derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección, para la protección y promoción de sus intereses”,⁹⁸ y señala que, como proyección de este derecho, “los Estados partes permitirán a los sindicatos formar federaciones y confederaciones nacionales y asociarse a las ya existentes, así como formar organizaciones sindicales internacionales y asociarse a la de su elección”,⁹⁹ permitiendo que estos “funcionen libremente”.¹⁰⁰ El Protocolo de San Salvador reconoce expresamente el derecho de huelga,¹⁰¹ y enuncia, tanto que el ejercicio de estos derechos “solo puede estar sujeto a las limitaciones y restricciones previstas por la ley, siempre que estas sean propias a una sociedad democrática, necesarias para salvaguardar el orden público, para proteger la salud o la moral públicas, así como los derechos y las libertades de los demás”,¹⁰² entre ellas que “[l]os miembros de las fuerzas armadas y de policía, al igual que los de otros servicios públicos esenciales, estarán sujetos a las limitaciones y restricciones que imponga la ley”.¹⁰³ Reconociendo explícitamente la dimensión negativa del derecho de asociación en el ámbito sindical, establece, además, que “[n]adie podrá ser obligado a pertenecer a un sindicato”.¹⁰⁴

Como se sabe, aunque el Protocolo de San Salvador faculta a la CIDH a incluir, en los informes anuales de la Asamblea General o en informes especiales, las observaciones y recomendaciones que considere pertinentes sobre la situación de todos los derechos económicos, sociales y culturales establecidos en este,¹⁰⁵ al mismo tiempo limita exclusivamente al caso de las libertades sindicales (artículo 8.1.a) y al derecho de educación (artículo 13). Sin embargo, el mismo Protocolo de San Salvador, reconoce la competencia contenciosa de la Corte IDH para conocer de casos en los que se alegue la violación de estos artículos, por lo que mediante la aplicación del sistema de peticiones individuales regulado por los artículos 44 a 51 y 61 a 69 de la CADH, se podrá acceder a la CIDH cuando se considere que estos derechos fueron violados por una acción imputable directamente a un Estado parte del Protocolo.¹⁰⁶

95 PIDESC, artículo 8, numeral 2.

96 *Ibidem*, numeral 3.

97 CADH, artículo 16, numeral 3.

98 Protocolo de San Salvador, artículo 8.1.a.

99 *Idem*.

100 *Idem*.

101 *Idem*.

102 Protocolo de San Salvador, artículo 2.

103 *Idem*.

104 Protocolo de San Salvador, artículo 8.3.

105 Protocolo de San Salvador, artículo 19 numerales 1 a 5 y 7.

106 Protocolo de San Salvador, artículo 19.6. Asimismo, ver Corte IDH. Opinión Consultiva OC-22/16. *Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el sistema interamericano de derechos humanos*. 2016; y la sección ‘1.2.2.3.

Entre esas otras normas se puede mencionar a la CDN, que consigna en su artículo 15 el derecho de las y los niños “a la libertad de asociación y a la libertad para celebrar reuniones pacíficas”, proscribiendo, como en el caso de las normas citadas *supra*, la imposición de restricciones al ejercicio de estos derechos “distintas de las establecidas de conformidad con la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional o pública, el orden público, la protección de la salud y la moral públicas o la protección de los derechos y libertades de los demás”.¹⁰⁷ También a la CIEFDR que instituye el compromiso de los Estados partes “a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en cuanto al goce de derechos civiles que incluyen el derecho “a la libertad de reunión y de asociación pacíficas”; lo mismo que a los derechos económicos, sociales y culturales, en particular, su derecho “a fundar sindicatos y a sindicarse”.¹⁰⁸

Lo mismo ocurre con el artículo 4 de la Convención de Belém do Pará, que reconoce el derecho que todas las mujeres tienen “al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos”; derechos que comprenden, entre otros, el derecho “a libertad de asociación”.¹⁰⁹ De igual modo, el artículo 26 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990), con criterios bastante amplios, indicando que estos tienen el derecho de “[p]articipar en las reuniones y actividades de los sindicatos o de cualesquiera otras asociaciones establecidas conforme a la ley, con miras a proteger sus intereses económicos, sociales, culturales y de otra índole, con sujeción solamente a las normas de la organización pertinente”; que pueden “[a]filiarse libremente a cualquier sindicato o a cualquiera de las asociaciones citadas, con sujeción solamente a las normas de la organización pertinente”; y que pueden también “[s]olicitar ayuda y asistencia de cualquier sindicato o de cualquiera de las asociaciones citadas”. El artículo 40 de dicha Convención indica, además, que los trabajadores migratorios y sus familiares tienen “el derecho a establecer asociaciones y sindicatos en el Estado de empleo para el fomento y la protección de sus intereses económicos, sociales, culturales y de otra índole”. En ambos casos señala que el ejercicio de tales derechos solo puede estar sujeto a restricciones previstas por la ley y que resulten necesarias en una sociedad democrática “en interés de la seguridad nacional o el orden público o para proteger los derechos y libertades de los demás”.¹¹⁰

Otros instrumentos internacionales que amparan este derecho son la CER (1951), cuyo artículo 15 indica que “[e]n lo que respecta a las asociaciones no políticas ni lucrativas y a los sindicatos, los Estados contratantes concederán a los refugiados que residan legalmente en el territorio de tales Estados el trato más favorable concedido en las mismas circunstancias a los nacionales de un país extranjero”. Igualmente, la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (1992), en su artículo 2 refiere que “[l]as personas pertenecientes a minorías tendrán el derecho de establecer y mantener sus propias asociaciones”.¹¹¹

Sindicatos, federaciones y confederaciones’ del comentario a los artículos 44-47 (competencia de la CIDH) a cargo de Tojo. Sin perjuicio de este reconocimiento de competencia para los artículos 8.1.a y 13 del Protocolo de San Salvador, tal y como se estableció en la sección 2 sobre el derecho de reunión, en aplicación del artículo 29 de la CADH, los órganos del SIDH pueden aplicar otras disposiciones del mismo Protocolo de San Salvador –como las disposiciones contenidas en el inciso 1.b del mismo artículo 8 y/o sus numerales 2 y 3– u otras normas del derecho internacional de los derechos humanos, para interpretar el alcance y contenido del derecho y las restricciones que válidamente lo pueden afectar.

107 CDN, numeral 12.

108 CIEFDR, artículo 5, incisos d.ix. y e.ii.

109 Convención de Belém do Pará, artículo 4.h.

110 Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, artículos 26.2 y 40.2.

111 La Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas fue aprobada por la Asamblea General de la ONU en su Resolución 47/135, 18 de diciembre de 1992.

Otro tanto hace la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos (1998),¹¹² cuyo artículo 5 reconoce que, con el fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, en el plano nacional e internacional, a “formar organizaciones, asociaciones o grupos no gubernamentales, y a afiliarse a ellos o a participar en ellos”. Y, finalmente, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas cuyo Principio 22 refiere que no se harán entre los desplazados internos, con independencia de que vivan o no en campamentos, distinciones basadas en su desplazamiento en el disfrute de, entre otros, el derecho “a asociarse libremente y a participar en pie de igualdad en los asuntos comunitarios”.

Como se aprecia, el reconocimiento de derecho de asociación pacífica es extenso, y es considerado en el caso específico de la asociación con fines sindicales, una norma consuetudinaria vinculante para los todos los Estados miembros de la OIT, incluyendo a los que no han ratificado el Convenio n.º 87 sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicación.

Algunas de estas normas consagran la dimensión positiva y negativa del derecho (esto es, el derecho a ser parte o no de una entidad asociativa); y la mayor parte de ellas admite, como en el caso de otros derechos fundamentales, restricciones que cumplan el principio de legalidad, estén dirigidas a salvaguardar otros bienes jurídicos igualmente protegidos por el derecho internacional de los derechos humanos, y satisfagan una necesidad propia de una sociedad democrática. El régimen interconectado de obligaciones contractuales establecido por estos instrumentos puede y debe usarse para asegurar una interpretación comprensiva y lo más amplia posible del contenido y posibilidades de ejercicio del derecho, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 29.b) de la CADH.

3.1. Cuestiones generales

De acuerdo con los estándares internacionales en materia de derechos humanos, la libertad de asociación autoriza a las personas a constituir, de manera voluntaria y pacífica, agrupaciones permanentes dirigidas a la consecución de uno o varios fines específicos. Sus rasgos característicos están definidos por la existencia de una pluralidad de personas animadas por un propósito común de carácter permanente, y por la constitución de nuevo sujeto de derechos y obligaciones diferente de las personas que lo componen. Los propósitos que pueden animar a las personas a constituir una asociación son variados y comprenden fines de naturaleza ideológica, religiosa, política, económica, laboral, social, cultural, deportiva o de cualquiera otra índole, tal como establece el artículo 16 de la CADH.

En contraste con el ejercicio de la libertad de reunión, la confluencia de personas que se plantea durante el ejercicio del derecho de asociación no es esporádica, sino que tiene una vocación de permanencia en el tiempo; e implica, para las personas agrupadas alrededor del propósito de promover y defender sus intereses comunes, un conjunto de prerrogativas y obligaciones vinculadas a los motivos que las congregan.

El derecho de asociación implica un derecho y una libertad, y tiene una dimensión individual y otra colectiva. En su dimensión individual el derecho implica el reconocimiento a las personas de la libertad de formar y ser parte de una entidad asociativa, de ser parte de una ya existente (libertad de asociación positiva), así como de no ser parte de ninguna, o de dejar de serlo de una de la que sea miembro (libertad de asociación negativa).

En su dimensión colectiva, el derecho de asociación implica el derecho de la entidad asociativa conformada a auto-organizarse, esto es a gozar de autonomía para organizar su conformación interna, su funcionamiento y su programa de acción, y actuar libremente en defensa de los intereses de los

112 La Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos fue aprobada por la Asamblea General de la ONU en Resolución 53/144, 9 de diciembre de 1998.

asociados; derecho que, por tanto, no reposa en cabeza de estos, individualmente considerados, *sino en la propia organización*, de modo que el interés jurídicamente protegido tiene un carácter colectivo, que no es otro que el del conjunto de miembros de la asociación que se mantendrá constante aunque el conjunto de sus miembros cambie.

La definición del derecho de asociación incluye un componente organizativo y otro de actividad. El componente organizativo o estático de la libertad de asociación reposa en la facultad de agruparse colectivamente y constituir un sujeto colectivo como presupuesto de efectividad de la actuación colectiva del conjunto de personas agrupadas con tal fin. El componente dinámico o de actividad que distingue el derecho de asociación reposa, a su vez, en el propio funcionamiento de la entidad constituida para promover los derechos e intereses de sus integrantes. El contenido esencial del derecho involucra pues, su componente individual y colectivo y, al mismo tiempo, sus facetas de organización y actividad. En este último aspecto, la autonomía orgánica, de funcionamiento y de actuación, constituye una condición esencial para la existencia de una efectiva libertad de asociación, conformada en esta dimensión por las libertades normativa o de reglamentación, de representación, de gestión y de disolución del ente asociativo conformado.

El derecho de asociación, en conclusión, reconoce y protege tanto el pluralismo organizativo y concurrencial, como el derecho al autogobierno y sin interferencias del ente colectivo conformado. Protege el derecho de hombres y mujeres que desean ejercerlo (libertad positiva), junto al de quienes no desean hacerlo (libertad negativa); y protege tanto los derechos de la entidad asociativa conformada, como los de los representados por esta y dentro de ella. Dimensiones, todas, que deben ser protegidas simultáneamente.

3.2. El contenido normativo del derecho de asociación

A fines de 1985, a pedido de Costa Rica, la Corte IDH emitió su opinión consultiva en torno a la *colegiación obligatoria de periodistas*. Aunque en ella la Corte se explayó primordialmente en torno al contenido y límites de las libertades de pensamiento y de expresión, protegidas por el artículo 13 de la CADH, en su opinión separada el juez Nieto Navia estimó pertinente explayarse sobre el contenido del derecho de asociación:

El contenido del artículo 16.1. toca, a la vez, con un derecho y con una libertad, es decir, con el derecho a formar asociaciones, que no puede ser restringido sino en los eventos y para los propósitos contemplados en los artículos 16.2. y 16.3. y con una libertad, en el sentido de que nadie puede ser compelido u obligado a asociarse. Hay que entender que ambos extremos están protegidos por la C[ADH] [...]. La libertad de asociación es el derecho del individuo de unirse con otros en forma voluntaria y durable para la realización común de un fin lícito. Las asociaciones se caracterizan por su permanencia y estabilidad, el carácter ideal o espiritual –por oposición al físico o material– de la unión, por la estructura más o menos compleja que se desarrolla en el tiempo y por la tendencia a expandirse y a cobijar el mayor número de miembros interesados en los mismos fines. En cuanto a estos, los individuos voluntariamente asociados no pueden realizar actividades que correspondan o estén reservadas al poder público, ni que utilicen medios no permitidos para lograr sus propósitos, ni para realizar actividades que estén prohibidas a los seres humanos individualmente considerados.¹¹³

La Corte IDH ha expresado en varias oportunidades que la libertad de asociación “supone que cada persona pueda determinar sin coacción alguna si desea o no formar parte de la asociación”.¹¹⁴ En la referida opinión consultiva sobre la *colegiación obligatoria de periodistas*, matizó esta afirmación indicando que:

113 Corte IDH. Opinión Consultiva OC-5/85, *op. cit.*, 1985. Opinión separada del juez Rafael Nieto Navia, párrs. 4 y 6.

114 Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*. FRC. 2001, párrs. 4 y 6.

la organización de las profesiones en general, en colegios profesionales, no *es per se* contraria a la C[ADH] sino que constituye un medio de regulación y de control de la fe pública y de la ética a través de la actuación de los colegas. Por ello, si se considera la noción de orden público en el sentido referido anteriormente, es decir, como las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios, es posible concluir que la organización del ejercicio de las profesiones está implicada en ese orden.¹¹⁵

Cabe destacar que, respecto del ejercicio del periodismo —a diferencia de la permisividad asumida respecto de este tipo de limitaciones para ciertas profesiones—, la Corte IDH ha subrayado enfáticamente su rechazo a la colegiación de estos en razón del estrecho vínculo existente entre el ejercicio de esta profesión y la libertad de expresión. Así, la Corte IDH concluye que:

las razones de orden público que son válidas para justificar la colegiación obligatoria de otras profesiones no pueden invocarse en el caso del periodismo, pues conducen a limitar de modo permanente, en perjuicio de los no colegiados, el derecho de hacer uso pleno de las facultades que reconoce a todo ser humano el artículo 13 de la C[DAH], lo cual infringe principios primarios del orden público democrático sobre el que ella misma se fundamenta.¹¹⁶

Por su parte, desde una perspectiva más general, la CIDH ha afirmado que:

[s]egún la D[ADH], toda persona tiene derecho al trabajo, a reunirse pacíficamente y a asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos, y recordado que la Corte [IDH] ha determinado que el alcance del derecho de libre asociación en materia sindical se traduce en “[I]a facultad de constituir organizaciones sindicales y poner en marcha su estructura interna, actividades y programa de acción, sin intervención de las autoridades públicas que limite o entorpezca el ejercicio del respectivo derecho”. Por otra parte, esta libertad supone que cada persona pueda determinar sin coacción alguna si desea o no formar parte de la asociación. Se trata, pues, del derecho fundamental de agruparse para la realización común de un fin lícito sin presiones o intromisiones que puedan alterar o desnaturalizar su finalidad.¹¹⁷

De igual manera, en varios casos tramitados ante la Corte IDH, esta ha destacado que “el artículo 16.1 de la C[ADH] establece que quienes están bajo la jurisdicción de los Estados Partes tienen el derecho de asociarse libremente con otras personas, sin intervención de las autoridades públicas que limiten o entorpezcan el ejercicio del referido derecho”; que el fin de este derecho es “agruparse con la finalidad de buscar la realización común de un fin lícito, sin presiones o intromisiones que puedan alterar o desnaturalizar dicha finalidad”; y que, en adición a las obligaciones negativas mencionadas, de la libertad de asociación derivan también obligaciones positivas de “prevenir los atentados contra la misma, proteger a quienes la ejercen e investigar las violaciones a dicha libertad. Estas obligaciones positivas deben adoptarse incluso en la esfera de relaciones entre particulares, si el caso así lo amerita.”¹¹⁸

115 Corte IDH. Opinión Consultiva OC-5/85, *op. cit.*, 1985, párr. 68.

116 *Ibidem*, párr. 76. En similar sentido se pronunció la extinta Comisión Europea de Derechos Humanos en el caso *Young, James and Webster vs. Reino Unido* en el que rechazó el argumento de que el derecho a la libertad sindical en su aspecto negativo no ha sido expresamente recogido en el CEDH, o en el *Caso Singurjonsson vs. Islandia*, en el que estableció que existía un consenso entre una gran mayoría de los Estados partes de la CEDH para salvaguardar el aspecto negativo de la libertad de asociación, por lo que se debe considerar que el artículo 11 del CEDH engloba un derecho de asociación negativo. Por su parte, el TEDH no ha encontrado que imponer restricciones al ejercicio de la libertad de asociación por parte de los miembros de las fuerzas armadas signifique una violación a la libertad de asociación. TEDH. *Caso Rekvényi vs. Hungría*, 20 de mayo de 1999.

117 En ambos casos: CIDH. Informe Anual 2006, Capítulo IV, Desarrollo de los derechos humanos en la región, Cuba, Derechos Laborales y Libertad Sindical, párr. 81.

118 Corte IDH. *Caso Escher y otros vs. Brasil*. EPFRC. 2009, párrs. 170-171. En sentido similar, *ver* Corte IDH. *Caso Huilca Tecse vs. Perú*. FRC. 2005, párr. 69. Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*. FRC. 2001, párrs. 156 y 159. Corte IDH. *Caso Cantoral Huamani y García Santa Cruz vs. Perú*. EPFRC. 2007, párr. 144.

Ciertamente, el derecho de asociación constituye una prerrogativa de todas las personas, pero su protección adquiere una significación especial cuando reposa en cabeza de personas que lo ejercen para defender y promover los derechos y libertades de los demás, como es el caso de las defensoras y los defensores de derechos humanos. De hecho, los órganos de protección de derechos humanos del SIDH, se han pronunciado en reiteradas oportunidades acerca de la importancia de la labor que desarrollan aquellas personas que, individual o colectivamente, promueven y procuran la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como la supervisión de las instituciones democráticas.¹¹⁹ En este sentido, la CIDH ha indicado que:

la libertad de asociarse, en el caso concreto de las defensoras y defensores de derechos humanos, constituye una herramienta fundamental que permite ejercer de forma plena y cabal la labor de estos, quienes de manera colectiva pueden lograr mayor impacto en sus tareas. En consecuencia, cuando un Estado obstaculiza este derecho, en cualquiera de sus esferas, no solo restringe la libertad de asociación, sino que obstruye la labor de promoción y defensa de los derechos humanos.¹²⁰

3.2.1. Dimensiones individual y colectiva

La CIDH ha subrayado que el derecho de reunión y la libertad de asociación han sido ampliamente reconocidos como “derechos civiles sustanciales que brindan protección contra la interferencia arbitraria del Estado cuando las personas deciden asociarse con otras, y son fundamentales para la existencia y el funcionamiento de una sociedad democrática”.¹²¹ Interpretando el contenido de estos derechos, ha referido que su protección comporta no solo una obligación estatal de no interferir con el ejercicio de estos, sino la obligación de adoptar medidas positivas de parte del Estado para asegurar el ejercicio efectivo de ambas libertades, en la medida en que “las restricciones al ejercicio de estos derechos son graves obstáculos a la posibilidad que tienen las personas de reivindicar sus derechos, dar a conocer sus peticiones y promover la búsqueda de cambios o soluciones a los problemas que les afectan”.¹²²

En su informe sobre derechos humanos y democracia en Venezuela,¹²³ la CIDH destacó igualmente que:

la labor de los defensores de derechos humanos, a través de la protección de individuos y grupos de personas que son víctimas de violaciones de derechos humanos, de la denuncia pública de las injusticias que afectan a importantes sectores de la sociedad y del necesario control ciudadano que ejercen sobre los funcionarios públicos y las instituciones democráticas, entre otras actividades, constituye una pieza irremplazable para la construcción de una sociedad democrática sólida y duradera.¹²⁴

119 En su Informe Anual de 1998, por ejemplo, la CIDH resaltó la importancia y la dimensión ética del trabajo que llevan a cabo las personas dedicadas a la promoción, seguimiento y defensa legal de los derechos humanos y de las organizaciones a las que muchas de ellas se encuentran afiliadas. En adición, recomendó a los Estados tomar “las medidas necesarias para proteger la integridad física de los defensores de los derechos humanos y propiciar las condiciones para que desarrollen su labor”. *Cfr.* CIDH. Informe Anual 1998, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 6 rev., 16 de abril de 1999. Asimismo, *ver* CIDH. Quinto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala, Capítulo VI, Literal C, párr. 23, publicado el 6 de abril de 2001, OEA/Ser.L/V/II.111, citado en CIDH. Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006.

120 CIDH. Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006.

121 CIDH. Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.116, Doc. 5 rev. 1 corr., Washington, 22 de octubre de 2002, párr. 359.

122 CIDH. Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006, párrs. 50-51.

123 CIDH. Informe sobre Democracia y Derechos Humanos en Venezuela, OEA/ Ser. L /V/II., Doc. 54, 30 de diciembre de 2009.

124 *Ibidem*, párr. 556.

De acuerdo con la CIDH, dado que “[l]a defensa de los derechos humanos es de interés público y en ella participan comúnmente distintas personas asociadas entre sí”, además de una dimensión individual y social:

[v]arios de los derechos, a través de los cuales se traduce en la práctica esta defensa de los derechos tienen una *vocación colectiva*, como el derecho de asociación, el de reunión o algunas dimensiones de la libertad de expresión. En virtud de ella, los Estados tienen la obligación de garantizar la vocación colectiva de tales derechos.¹²⁵

Este reconocimiento, empero, no impide a los Estados:

reglamentar la inscripción, vigilancia y control de organizaciones dentro de sus jurisdicciones, incluyendo las organizaciones de derechos humanos. No obstante, de conformidad con el derecho de asociarse libremente [...] deben asegurar que los requisitos legales no impidan, retrasen o limiten la creación o funcionamiento de estas organizaciones.¹²⁶

En el caso *Kawas Fernández vs. Honduras*, relacionado con el asesinato de una conocida defensora de derechos humanos y del medio ambiente y los recursos naturales, la Corte IDH, sostuvo que la alegada violación a la libertad de asociación por los representantes debía ubicarse “en el contexto de la relación que tiene el ejercicio de dicho derecho con el trabajo de promoción y defensa de los derechos humanos”.¹²⁷ Al respecto, dijo:

est[a Corte IDH] ha establecido que los Estados tienen el deber de facilitar los medios necesarios para que los defensores de derechos humanos realicen libremente sus actividades; protegerlos cuando son objeto de amenazas para evitar los atentados a su vida e integridad; abstenerse de imponer obstáculos que dificulten la realización de su labor, e investigar seria y eficazmente las violaciones cometidas en su contra, combatiendo la impunidad [...] [d]esde esta perspectiva, el artículo 16 de la C[ADH] comprende también el derecho de toda persona a formar y participar libremente en organizaciones, asociaciones o grupos no gubernamentales orientados a la vigilancia, denuncia y promoción de los derechos humanos [y] [d]ada la importancia del papel que cumplen los defensores de derechos humanos en las sociedades democráticas, el libre y pleno ejercicio de este derecho impone a los Estados el deber de crear condiciones legales y fácticas en las cuales puedan desarrollar libremente su función.¹²⁸

3.2.2. *Materia laboral*

Con ocasión del caso *Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, la Corte IDH se explayó por primera vez respecto al alcance y contenido del derecho de asociación en materia laboral. El caso fue planteado originalmente ante la CIDH mediante una petición que imputó al Estado de Panamá el despido arbitrario de 270 empleados públicos y dirigentes sindicales, comprometidos en un conjunto de protestas contra la política gubernamental, y en respaldo de sus derechos laborales. El Gobierno panameño despidió a dichas personas atribuyéndoles haber participado en dichas manifestaciones y ser cómplices de una asonada militar. Para efectivizar la sanción, aplicó de manera retroactiva una norma conforme a la cual el trámite de los juicios que entablaran los trabajadores para repeler los despidos de que habían sido objeto debía realizarse en el fuero contencioso-administrativo y no en el laboral, conforme estaba predeterminedo por la ley en vigor en el momento de los hechos. La Corte Suprema de Panamá desestimó, además, todas las demandas relacionadas con este caso. Tras el procedimiento ante la CIDH, donde se había alegado la violación de, entre otros derechos, la libertad sindical, esta instancia presentó el caso en la Corte IDH quien, finalmente, declaró que Panamá había violado los derechos a la libertad de

125 CIDH. Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006, párr. 33. (énfasis agregado)

126 CIDH. Informe sobre Democracia y Derechos Humanos en Venezuela, OEA/Ser. L/V/II., Doc. 54, 30 diciembre de 2009, párr. 559.

127 Corte IDH. *Caso Kawas Fernández vs. Honduras*. FRC. 2009, párr. 145.

128 *Ibidem*, párrs. 145-146. En el mismo sentido, ver Corte IDH. *Caso Escher y otros vs. Brasil*. EPFRC. 2009, párr.172.

asociación, a las garantías judiciales y a la protección judicial y los principios de legalidad y de irretroactividad de la ley en perjuicio de los 270 trabajadores mencionados.

Al considerar si se configuró o no la violación de la libertad de asociación, la Corte IDH señaló que esta debía “ser analizada en relación con la libertad sindical”,¹²⁹ y que:

[I]a libertad de asociación, en materia sindical, consist[ía] básicamente en la facultad de constituir organizaciones sindicales y poner en marcha su estructura interna, actividades y programa de acción, sin intervención de las autoridades públicas que limite[n] o entorpezca[n] el ejercicio del respectivo derecho. Por otra parte, esta libertad supon[ía] que cada persona p[udiera] determinar sin coacción alguna si desea[ba] o no formar parte de la asociación.¹³⁰

Después de indicar que “la libertad de asociación, en materia sindical, reviste la mayor importancia para la defensa de los intereses legítimos de los trabajadores y se enmarca en el *corpus juris* de los derechos humanos”,¹³¹ la Corte IDH refirió que:

[I]a libertad de asociación, en materia laboral [...] comprende un derecho y una libertad, a saber: el derecho a formar asociaciones sin restricciones distintas a las permitidas en los incisos 2 y 3 de aquel precepto convencional y la libertad de toda persona de no ser compelida u obligada a asociarse. El Protocolo de San Salvador de 17 de noviembre de 1988, en su artículo 8.3, recoge la misma idea y precisa que, en materia sindical, “[n]adie podrá ser obligado a pertenecer a un sindicato”.¹³²

La Corte IDH ha caracterizado como un obstáculo para el ejercicio del derecho de asociación de los trabajadores la adopción arbitraria de represalias contra sus representantes, refiriendo que, en este caso:

[...] al despedir[se] a los trabajadores estatales, se despidió a dirigentes sindicales que se encontraban involucrados en una serie de reivindicaciones. Aún más, se destituyó a los sindicalistas por actos que no constituían causal de despido en la legislación vigente al momento de los hechos. Esto demuestra que, al asignarle carácter retroactivo a la Ley 25 [...] se pretendió darle fundamento a la desvinculación laboral masiva de dirigentes sindicales y de trabajadores del sector público, actuación que sin duda limita las posibilidades de acción de las organizaciones sindicales en el mencionado sector.¹³³

Además de despidos, en muchos de los casos conocidos por la CIDH y la Corte IDH, las víctimas de torturas, desapariciones forzosas, ejecuciones extrajudiciales o persecuciones lo han sido por causa de sus respectivas afiliaciones.¹³⁴ En el caso *Huilca Tecse vs. Perú*, por ejemplo, en el que se ventiló el asesinato de un líder sindical opositor y crítico de las políticas del gobierno del ex presidente peruano Alberto Fujimori, la Corte IDH recordó que el derecho a la libertad de asociación tiene una dimensión individual y otra social, y que ambas deben ser protegidas simultáneamente.¹³⁵ Asimismo, destacó que *la afectación del derecho a la vida de un líder sindical conlleva, conjuntamente, la violación del derecho de los individuos a la libertad de asociación sindical y la violación del derecho social del grupo que ejerce su derecho de asociación sindical*,¹³⁶ lo que ocurrió en este caso, dado que la ejecución del señor Pedro Huilca Tecse tuvo un efecto amedrentador en los trabajadores del movimiento

129 Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*. FRC. 2001, párr. 156.

130 *Idem*.

131 *Ibidem*, párr. 158.

132 *Ibidem*, párr. 159.

133 *Ibidem*, párr. 160.

134 En la CIDH destacan los casos: CIDH. *Caso Gómez López vs. Guatemala*. Informe n.º 29/96, Caso 11.303, 16 de octubre de 1996. CIDH. *Caso Comadres vs. El Salvador*. Informe n.º 13/96, Caso 10.948, 1 de marzo de 1996. CIDH. *Caso Dianna Ortiz vs. Guatemala*. Informe n.º 31/96, Caso 10.526, 6 de septiembre de 1996. CIDH. *Caso Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz vs. México*. Informe n.º 49/99, Caso 11.610, 13 de abril de 1999.

135 Corte IDH. *Caso Huilca Tecse vs. Perú*. FRC. 2005, párr. 72.

136 *Ibidem*, párr. 69.

sindical peruano y con ello impactó negativamente en la libertad, de un grupo determinado, de ejercer ese derecho.¹³⁷

En su fallo, la Corte IDH precisó que el artículo 16 de la CADH comprende el derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier otra índole; y que quienes están bajo la protección de la C[ADH] tienen, no solo el derecho y la libertad de asociarse libremente con otras personas, sin intervención de las autoridades públicas que limiten o entorpezcan el ejercicio del respectivo derecho, lo que representa, por lo tanto, un derecho de cada individuo, sino que, además, gozan del derecho y la libertad de buscar la realización común de un fin lícito, sin presiones o intromisiones que puedan alterar o desnaturalizar su finalidad.¹³⁸

La dimensión individual de la libertad de asociación en materia laboral, dijo la Corte IDH:

no se agota con el reconocimiento teórico del derecho a formar sindicatos, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para ejercer esa libertad. Cuando la C[ADH] proclama que la libertad de asociación comprende el derecho de asociarse libremente con fines “de cualquier [...] índole”, está subrayando que la libertad para asociarse y la persecución de ciertos fines colectivos son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de asociarse representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de la colectividad de alcanzar los fines que se proponga.¹³⁹

En su dimensión social, agregó, “la libertad de asociación es un medio que permite a los integrantes de un grupo o colectividad laboral alcanzar determinados fines en conjunto y beneficiarse de los mismos”.¹⁴⁰

De acuerdo con los criterios de la Corte IDH, “el contenido de la libertad sindical, una forma de la libertad de asociación, implica la potestad de elección respecto de cómo ejercerla”, de modo que los individuos no podrán gozar del pleno ejercicio del derecho a la libertad de asociación, “si en realidad esta potestad es inexistente o se reduce de tal forma que no pueda ponerla en práctica”. Como correlato de lo anterior, “el Estado debe garantizar que las personas puedan ejercer libremente su libertad sindical sin temor de que serán sujetos a violencia alguna, de lo contrario, se podría disminuir la capacidad de las agrupaciones de organizarse para la protección de sus intereses”.¹⁴¹

En el caso *Cantoral Huamani y García Santa Cruz vs. Perú*, relativo a la ejecución extrajudicial en Perú del líder sindical minero Saúl Isaac Cantoral Huamani y su asesora Consuelo Trinidad García Santa Cruz, la Corte IDH precisó que a las obligaciones negativas de respetar el derecho y la libertad de los individuos para asociarse libremente con otras personas, sin intervención de las autoridades públicas que limiten o entorpezcan el ejercicio del referido derecho, así como del de gozar del derecho y la libertad de reunirse con la finalidad de buscar la realización común de un fin lícito, sin presiones o intromisiones que puedan alterar o desnaturalizar dicha finalidad, se suman “obligaciones positivas de prevenir los atentados contra la misma, proteger a quienes la ejercen e investigar las violaciones de dicha libertad”; obligaciones positivas que “deben adoptarse, incluso en la esfera de relaciones entre particulares, si el caso así lo amerita”.¹⁴²

137 En su sentencia recaída en el caso *Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*, relacionado con la ejecución extrajudicial del senador colombiano del mismo nombre perteneciente a la formación política la “Unión Patriótica”, la Corte IDH aplicó similar razonamiento señalando que “las afectaciones a los derechos del señor Cepeda tuvieron efectos amedrentadores e intimidatorios para la colectividad de personas que militaban en su partido político o simpatizaban con su ideario. Las violaciones en este caso trascendieron a los lectores de la columna del semanario *Voz*, a los simpatizantes y miembros de la UP y a los electores de ese partido”. Corte IDH. *Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*. EPFRC. 2010, párr. 178.

138 Corte IDH. *Caso Huilca Tecse vs. Perú*. FRC. 2005, párr. 69.

139 *Ibidem*, párr. 70.

140 *Ibidem*, párr. 71.

141 *Ibidem*, párr. 77.

142 Corte IDH. *Caso Cantoral Huamani y García Santa Cruz vs. Perú*. EPFRC. 2007, párr. 144.

En efecto, las libertades civiles son la base necesaria de la libertad sindical, por lo cual esta no se puede realizar sin el respeto de la generalidad de los derechos humanos.¹⁴³ Los recaudos de la Corte IDH en los casos citados guardan por ello, y en este sentido, total correspondencia con las prescripciones del CLS de la OIT que, en reiteradas oportunidades, ha señalado que “[l]a libertad sindical solo puede ejercerse en una situación en que se respeten y garanticen plenamente los derechos humanos fundamentales, en particular, los relativos a la vida y a la seguridad de la persona”,¹⁴⁴ y que “[u]n movimiento sindical realmente libre e independiente no se puede desarrollar en un clima de violencia e incertidumbre”.¹⁴⁵ Los hechos imputables a particulares, ha dicho el CLS:

responsabilizan a los Estados a causa de la obligación de diligencia y de intervención de los Estados para prevenir las violaciones de los derechos humanos. En consecuencia, los gobiernos deben procurar no violar sus deberes de respeto de los derechos y las libertades individuales, así como su deber de garantizar el derecho a la vida de los sindicalistas.¹⁴⁶

3.3. Limitaciones al ejercicio del derecho de asociación

La libertad de asociación puede ser objeto de restricciones, siempre y cuando estas sean necesarias para proteger la seguridad nacional, la seguridad pública, el orden público, la salud y la moral pública, y los derechos y libertades de los demás. Algunos instrumentos de derechos humanos, como hemos visto *supra*, admiten además la imposición de restricciones, o incluso la privación del derecho, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

La CADH no se limita a exigir la existencia de una ley para que sean jurídicamente lícitas las restricciones al goce y ejercicio de los derechos y libertades, sino que requiere que las leyes se dicten por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.¹⁴⁷

En este sentido, la CIDH ha resaltado que, de acuerdo a la regulación del derecho de asociación, sus limitaciones deben ajustarse siempre al principio de legalidad. Vale decir que las restricciones al referido principio solo pueden ser establecidas mediante una ley (promulgada por un parlamento) y no por una norma emitida por el Gobierno:

Las restricciones a la libertad de asociación solo serán válidas si han sido establecidas por ley (mediante una decisión del Parlamento o una norma no escrita equivalente del *common law*) y no son permisibles si se establecen por decreto de gobierno o mediante otro tipo de decisión administrativa. La C[IDH] reitera que el principio de legalidad incluye también que la limitación esté formulada en forma expresa, taxativa y previa, requisitos exigidos para dar seguridad jurídica al ciudadano, asimismo, la ley que contiene la restricción debe haber sido dictada por razones de interés general y estableciendo el propósito para el cual ha sido establecida. Los Estados deben abstenerse de promover leyes y políticas que utilicen definiciones vagas,

143 Sarthou, H. “Perspectivas del derecho colectivo del trabajo” en *Revista Derecho Laboral*, n.º 123, t. XXIV, Montevideo, 1981, p. 585.

144 OIT. *La Libertad Sindical: Recopilación de decisiones y principios...*, 4ª ed. revisada, Ginebra, 1996, párr. 46, CLS n.º 300, informe del caso n.º 1649, párr. 453; CLS n.º 305, informe del caso n.º 1876, párr. 322; CLS n.º 307, informe del caso n.º 1876, párr. 312; CLS n.º 308, informe del caso n.º 1892, párr. 401; CLS n.º 316, informe del caso n.º 1970, párr. 548; CLS n.º 324, informe del caso n.º 1787, párr. 273, CLS n.º 329, informe del caso n.º 2201, párr. 508; CLS n.º 332º, informe del caso n.º 2201, párr. 546, CLS n.º 333, informe del caso n.º 1787, párr. 450, y CLS n.º 334, informe del caso n.º 2254, párr. 1088.

145 OIT. *La Libertad Sindical: Recopilación de decisiones y principios...*, 4ª ed. revisada, Ginebra, 1996, párr. 48, CLS n.º 302, informe del caso n.º 1849, párr. 202; CLS n.º 304, informe del caso n.º 1850, párr. 207; CLS n.º 326, informe del caso n.º 2027, párr. 176, y CLS n.º 337, informe del caso n.º 2318, párr. 340.

146 OIT. *La Libertad Sindical: Recopilación de decisiones y principios...*, 4ª ed. revisada, Ginebra, 1996, párrs. 19 y 50, CLS n.º 308, informe del caso n.º 1934, párr. 135.

147 Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*. FRC. 2001, párr. 170.

imprecisas y amplias respecto de los motivos legítimos para restringir las posibilidades de conformación y funcionamiento de las organizaciones de derechos humanos.¹⁴⁸

Por otro lado, en el caso *Escher y otros vs. Brasil*, la Corte IDH ha tenido oportunidad de destacar que, a la par de reconocer el derecho de asociarse libremente, la CADH ha establecido que su ejercicio puede estar sujeto a restricciones previstas por ley, siempre que persigan un fin legítimo y que resulten necesarias en una sociedad democrática. En ese sentido, señala la Corte IDH, “el sistema establecido por la C[ADH] resulta equilibrado e idóneo para armonizar el ejercicio del derecho de asociación con la necesidad de prevenir e investigar eventuales conductas que el derecho interno califica como delictivas”.¹⁴⁹

Cabe indicar, finalmente, que aunque el derecho de asociación (como el de reunión) se encuentra consignado en la CADH como parte de los derechos susceptibles de derogación, toda medida adoptada por los Estados en orden a suspender el ejercicio de estos derechos debe cumplir estrictamente con las normas y principios que rigen la derogación, incluidos los principios de necesidad y proporcionalidad.¹⁵⁰

148 CIDH. Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas, 2011, párr. 165.

149 Corte IDH. *Caso Escher y otros vs. Brasil*. EPFRC. 2009, párr. 173.

150 CIDH. Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.116, Doc. 5 rev. 1 corr., Washington, 22 octubre 2002, párr. 360.